SOCIETE CANADIENNE D'HYPOTHEQUES ET DE LOGEMENT

LE RÔLE DES PARTENARIATS PUBLICS - PRIVÉS DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES : ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE ET LEÇONS À TIRER POUR LE CANADA

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET

Rapport de recherche

Cette recherche a été financée (en partie) par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des médias subtituts, composez le 1 800 668-2642.

Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables :

Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada

1998

Préparé pour :
Société canadienne d'hypothèques et de logement

par
Steve Pomeroy, Focus Consulting, Ottawa et
Greg Lampert, expert-conseil en économique, Toronto
en collaboration avec
James Wallace, Abt Associates, Cambridge (Massachusetts) et
Robert Sheehan, Regis J. Sheehan and Associates, McLean VI
Juillet 1998

La SCHL contribue à l'amélioration des logements et des conditions de vie au Canada, entre autres, en communiquant les résultats de ses recherches. Communiquer avec la SCHL pour obtenir la liste des produits disponibles sur toute une gamme de sujets à caractère social, économique, environnemental et technique, liés au logement.

Appelez-nous au 1 800 668-2642 ou venez nous voir à notre site Internet : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title: *The Role of Public-Private Partnerships in Producing Affordable Housing: Assessment of the U.S. Experience and Lessons for Canada*, PE0318.

La présente étude a bénéficié d'une subvention de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH). Toutefois, les vues exprimées sont celles des auteurs, et n'engagent ni la SCHL ou l'ACCH.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre: The role of public-private partnerships in producing affordable housing

Comprend des références bibliographiques

ISBN 0-660-96128-8
No de cat. NH15-298/1999F

1. Logement – Aspect économique – États-Unis
2. Logement – Aspect économique – Canada
3. Partenariat – État-Unis
4. Logement social – État-Unis
5. Logement social – Canada
I. Pomeroy, Stephen Paul, 1958
II. Société canadienne d'hypothèques et de logement

HD7287.55.R64 1999 332.7'22'0973 C99-980134-1

© 1998, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, l'entreposage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

OBJET

Le présent rapport de recherche a pour objet d'examiner l'expérience américaine avec les partenariats publics-privés (PPP) et le rôle qu'ils jouent dans la production de logements abordables. Il présente les leçons qui pourraient nous aider à renforcer et à étendre les efforts déployés à l'heure actuelle dans le but de mettre en place des PPP au Canada.

REMERCIEMENTS

L'équipe de recherche aimerait exprimer sa gratitude au directeur de projet de la SCHL, David Metzak, pour le rôle qu'il a joué, à d'autres employés de la SCHL qui font partie du Comité directeur de projet ainsi qu'à des appréciateurs indépendants de l'Association du renouveau et du logement canadien pour leurs questions perspicaces et leurs idées judicieuses se rapportant aux versions préliminaires antérieures du rapport.

Nous sommes également extrêmement reconnaissants envers les nombreux représentants des différents organismes avec lesquels nous sommes entrés en communication pour obtenir des renseignements et des précisions sur des documents se rapportant à des études de cas.

Bien que cette étude ait été effectuée pour la SCHL en vertu de la Partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, ce sont les experts-conseils qui ont procédé à l'analyse, fourni leur interprétation et émis des recommandations; ces dernières ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la SCHL et des divisions de la société qui leur ont prêté main forte au cours de l'étude.

RÉSUMÉ

Objectifs et structure du rapport

Le présent rapport décrit la façon dont les partenariats publics-privés (PPP) sont devenus un mécanisme assurant la production de logements abordables aux États-Unis.

Le rapport examine d'abord les facteurs historiques et les circonstances qui ont donné le jour au système de PPP. Cette période d'évolution est mise en parallèle avec les conditions qui prévalaient au Canada. Dans la partie 1, les auteurs examinent et présentent brièvement un cadre conceptuel pour décrire la gamme de mécanismes et de mesures qui servent à relier ensemble les logements abordables.

Dans la partie 2, les auteurs présentent et décrivent ensuite une série d'études de cas, à titre d'exemples, qui ont servi à examiner en profondeur la façon dont les ensembles de logements abordables et les partenariats sont structurés et regroupés aux États-Unis. Ils mettent en évidence les principales caractéristiques des ensembles de logements abordables et des PPP.

Dans la partie 3, les auteurs donnent un aperçu de la situation au Canada et examinent un nombre plus restreint d'études de cas au Canada. Ils comparent l'expérience des deux pays dans le but d'amener le lecteur à saisir les différences qui existent et le potentiel de certaines approches utilisées au Canada qu'il y aurait lieu d'adapter pour combler les lacunes du système canadien.

L'évaluation globale de l'expérience américaine et les possibilités d'élargir la production des logements abordables au Canada par le biais des PPP font l'objet de la partie 4.

Le rapport se termine par trois annexes détaillées qui contiennent respectivement ce qui suit: des précisions sur les mécanismes, les mesures et les rôles des principaux partenaires (annexe A); les profils des 15 études de cas américaines (annexe B); les profils des sept études de cas canadiennes (annexe C).

Évolution des PPP aux États-Unis et au Canada

Bien que le système de PPP soit associé à des réductions considérables dans les nouveaux engagements de financement à l'égard de la production de logements pour ménages à faible revenu au début des années 80, sa justification remonte aux années 70. Dans le centre industriel (le Nord-est et le Midwest), la misère et le mouvement de réforme dans les villes ont débouché sur la création d'un réseau

d'organisations communautaires essentiellement intéressées à la revitalisation urbaine, ce qui touchait inévitablement le logement.

À la différence du Canada, au cours des années 70 et 80, les programmes de logement pour les ménages à faible revenu aux États-Unis ne fournissaient qu'un financement limité pour la production de logements par des organismes communautaires sans but lucratif. Les programmes qui étaient offerts étaient axés sur des subventions destinées à encourager les promoteurs immobiliers du secteur privé à construire des logements pour les ménages à faible revenu ou sur des allocations-logement versées aux locataires. Le secteur des organismes communautaires sans but lucratif se voyait, dans une large mesure, dans l'impossibilité d'avoir accès aux programmes de production de logements pour les ménages à faible revenu; ils se sont développées dans un milieu relativement hostile, marqué par l'idéologie du secteur privé.

Bien que les programmes de production de logements pour les organismes communautaires sans but lucratif se soient trouvés limités, la détérioration des conditions de vie dans les villes a stimulé la création de toute une gamme de programmes et de subventions destinés à réagir au problème qui s'aggravait. Ce phénomène a eu comme conséquence directe que les organismes communautaires sans but lucratif sont devenus créatifs et entrepreunarials, concluant des alliances avec des administrations municipales, les fondations et les oeuvres de bienfaisance (qui sont beaucoup plus nombreuses aux États-Unis) et, le cas échéant, avec des sociétés du secteur privé.

Les possibilités de conclure des alliances dans le cadre de coentreprises et de PPP ont été renforcées à la fin des années 70, au moment où le Congrès a adopté une loi «encourageant» les emprunteurs à mettre un frein à la pratique d'octroi de prêts sélectifs et de ce qu'on appelle la «discrimination financière», exercée à l'endroit des ménages à faible revenu (et souvent des minorités) ainsi que des quartiers constitués de ménages à faible revenu, qui les empêchaient de bénéficier de financement hypothécaire. À l'heure actuelle, la loi exige la participation active du secteur des institutions financières, bien que de plus en plus, le secteur privé reconnaisse les avantages de son engagement et qu'il élargisse son rôle.

Bref, les graines qui ont permis aux PPP de devenir efficaces ont été plantées tôt et, bien qu'à certains égards, le sol n'ait pas été toujours fertile, le secteur des organismes communautaires a survécu et est devenu entrepreneurial, prêt à saisir les occasions qui s'offraient, tirant avantage de toutes les sources de financement et d'expertise possibles. Ils sont devenus experts dans la production, ou plus souvent la conservation, de logements abordables en s'évertuant, de façon créative, à préserver les ressources disponibles et à mettre en place tant bien que mal un projet.

Les PPP aux États-Unis ont donc émergé de circonstances en réponse à un besoin. Ils n'ont pas été conçus comme un objectif stratégique

explicite du gouvernement fédéral, bien que récemment, un certain nombre d'initiatives fédérales ait encouragé et facilité la mise en place de PPP. De plus, bien qu'ils soient désignés sous le nom de partenariat public-privé, la plupart d'entre eux ont pris racine dans le secteur des organismes sans but lucratif.

La réduction du financement de la production de logements neufs est survenue dix ans plus tard au Canada, soit en 1994, et les efforts déployés pour la mise en place de PPP dans le pays constituent donc un phénomène plus récent. En plus de certaines différences marquées dans les valeurs et les attitudes sociales entre les deux pays, on observe certaines différences fondamentales dans la situation où les PPP au Canada ont vu le jour.

La plus importante d'entre elles est l'absence relative de période de formation comparable au Canada. Bien qu'on ait procédé à certaines expériences avec des coentreprises à la fin des années 80, il était moins urgent de recourir à la créativité et de concevoir des solutions de rechange. Un système bien établi de production de logements sans but lucratif a vu le jour, subventionné par des programmes de financement public de façon continue sur une période de 20 ans, en dépit de la diminution du financement les dernières années. On peut faire valoir le fait que le secteur des organismes sans but lucratif lui-même est devenu dépendant des subventions accordées par le gouvernement. Par conséquent, l'esprit et la culture d'entreprise qui caractérisent le système aux États-Unis n'ont pas eu besoin d'évoluer, et sont donc beaucoup moins évidents au Canada.

De même, les différences marquées dans la nature du système de financement de logements dans les deux pays ont diminué les incitatifs pour développer un système de marché hypothécaire secondaire. Au Canada, l'absence de problèmes graves de discrimination dans l'octroi de prêt a contribué à diminuer la pression pour réglementer les pratiques d'octroi de prêt (enjeu qui a amené à adopter la *Community Reinvestment Act* aux États-Unis). En comparant les situations dans les deux pays, on constate que la tradition de la philanthropie est beaucoup moins ancrée au Canada.

Conceptualisation des PPP aux États-Unis

Au moment où les PPP faisaient leur apparition, le système de logement aux États-Unis, qui était un système relativement homogène axé sur des programmes (ce qu'on appelle les programmes «standard»), s'est transformé en un système caractérisé par plusieurs intervenants engagés dans des projets. On observe également une diversité considérable dans la nature des dispositions utilisées pour fournir des logements abordables.

L'une des principales caractéristiques de l'approche adoptée aux États-Unis réside dans le fait que la plupart des mesures et des mécanismes sont axés sur l'aspect du financement du projet ou du partenariat. On

s'appuie énormément sur des mécanismes qui contribuent à réduire le coût de la dette. On vise l'abordabilité en réduisant au minimum les frais de remboursement de sorte que les loyers sont relativement abordables et que le projet est viable sans qu'il soit nécessaire de recevoir de l'aide continue sous forme de subventions pour ramener les loyers à un niveau abordable. Exception faite de certains ensembles de logements qui obtiennent une certaine aide sous la forme d'un supplément au loyer (Section 8), ou dans les cas où des ménages profitent d'un programme d'allocation de loyer (également appelé Section 8), les loyers ne sont pas directement subventionnés.

Actuellement, l'approche utilisée aux États-Unis repose, dans une large mesure, sur un financement à faible taux d'intérêt ou à «taux d'intérêt nul». Celui-ci provient d'un certain nombre de sources, mais il implique invariablement une forme ou une autre de subventions directes ou indirectes du gouvernement. La majorité des subventions proviennent du gouvernement fédéral, mais elles passent par les administrations municipales et le gouvernement des États sous la forme de subventions globales. À ces subventions, les États et les municipalités ajoutent leurs propres fonds. Ensemble, le programme *Community Development Block Grant,* dont la création remonte à 1974, et le programme de partenariat en matière d'investissement HOME plus récent (créé en 1990 grâce au regroupement d'autres programmes qui existaient déjà) fournissent plus de cinq milliards de dollars (crédits alloués en 1998) aux États et aux municipalités pour la revitalisation de la communauté, qui implique, dans une large mesure, la remise en état et la production de logements.

Cette source importante de financement provenant du gouvernement fédéral a encouragé les municipalités à ajouter une partie de leurs propres fonds et à créer toute une gamme de programmes et de mécanismes destinés à répondre aux besoins en matière de logements abordables. Bien des villes ont mis sur pied des organismes de partenariat officiels, indépendants de l'administration municipale, faisant appel à l'expertise et à la participation financière de partenaires de la communauté et d'entreprises. Ces PPP indépendants, qui disposent de ressources suffisantes, se sont avérés extrêmement souples et sensibles en concevant des programmes locaux permettant de répondre aux besoins en matière de logements abordables dans leur municipalité, pas nécessairement à ceux des ménages à très faible revenu.

La principale source de financement à taux d'«intérêt nul» pour la production de logements neufs provenait du système fiscal sous la forme de crédits d'impôt. Créé par la *Tax Reform Act* adoptée en 1986, le *Low-Income Housing Tax Credit* (LIHTC) a donné un essor considérable à toute une industrie, et on a mis en place une infrastructure institutionnelle constituée d'intermédiaires qui s'occupent de la syndication et de la vente des crédits d'impôt et d'avancer les produits aux ensembles de logements admissibles (ceux qui correspondaient aux objectifs indiqués relatifs aux ménages à faible revenu). Grâce au LIHTC, les organismes de

financement du logement dans les États fournissent des crédits d'impôt destinés à réduire l'impôt fédéral des investisseurs des sociétés (il s'agit de crédits d'impôt, pas simplement d'une déduction applicable au revenu imposable). Les investisseurs achètent toute une gamme de crédits qui peuvent servir chaque année pendant une période de 10 ans. Après l'application d'une nouvelle répartition des crédits chaque année pendant 10 ans, le coût annuel des dépenses fiscales liées à ce mécanisme s'élève à environ trois milliards de dollars.

Les placements des capitaux tirés des crédits d'impôt représente souvent de 30 % à 50 % des coûts d'immobilisations des logements locatifs neufs pour ménages à faible revenu. À la différence de la dette, il n'y a pas de remboursement. Ce sont des capitaux purement et simplement. Aussi s'agit-il d'une caractéristique essentielle de la production de logements dont les loyers sont abordables.

Bien que le LIHTC soit un mécanisme important, la pierre angulaire de l'approche basée sur les PPP aux États-Unis est le réseau de ce qu'on appelle les intermédiaires, qui a vu le jour. Les intermédiaires se retrouvent aux niveaux national et municipal et offrent toute une gamme de services destinés à aider les organismes communautaires. Ces services comprennent le renforcement et l'élargissement des capacités locales, la recherche de dons de sociétés, l'aide à la production de logements, des programmes de prêts et de subventions ainsi que le soutien d'un réseau de défense d'intérêts particuliers. Grâce à la mise en place du LIHTC en 1986, les intermédiaires sont venus à jouer un rôle prépondérant à titre d'agent de souscription et de canalisateurs des pools d'investissements de crédits d'impôt. De cette façon, ils ont pu étendre leurs activités en matière de sensibilisation, de défense d'intérêts et de renforcement des capacités, de sorte que les entrepreneurs sans but lucratif qui travaillent à la remise en état et à la construction de logements abordables ont accès aux compétences nécessaires pour développer et administrer ces actifs (de même qu'à la conception et à la prestation de toute une gamme d'autres services communautaires). Les intermédiaires financiers sans but lucratif qui existent sous la forme de fonds de capitalisation, de fonds en fiducie et de grandes entités constituées (la SCHL paraissant petite en comparaison) sont surveillés par des conseils bénévoles composés de chefs de file provenant des entreprises aux États-Unis. Ceux-ci exercent un pouvoir et une influence considérables et contribuent, dans une large mesure, à obtenir le soutien politique nécessaire pour le développement communautaire et les logements abordables.

Il est reconnu que le secteur des oeuvres de bienfaisance est important aux États-Unis. En 1998, il existait plus de 40 000 fondations, dont presque 8 000 disposaient d'un actif supérieur à deux milliards de dollars chacune. Il s'agit d'un secteur qui joue un rôle important dans l'établissement et l'élargissement de l'infrastructure pour les partenariats. À une échelle plus vaste, les oeuvres de bienfaisance constituaient des catalyseurs dans l'établissement des deux plus grands intermédiaires au

niveau national: la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC), mise sur pied en 1979 par la Fondation Ford, et l'*Enterprise Foundation*, créée par le défunt James Rouse, important promoteur immobilier et philanthrope. La LISC et l'*Enterprise Foundation* sont devenues des organismes importants, qui interviennent à peu près comme les sociétés (mais avec le statut d'organisme sans but lucratif et avec des préoccupations sociales marquées).

À une échelle moindre, certaines fondations offrent un soutien financier important dans le but d'aider à mettre en place et à développer l'expertise de groupes communautaires, à soutenir la recherche sur des enjeux sociaux et à entreprendre des activités pour la défense d'intérêts en vue d'influencer la réforme de la politique du gouvernement.

Bien que le secteur des oeuvres de bienfaisance revête une importance considérable, son engagement dans le secteur du logement est limité. Il arrive rarement que les fondations fournissent des investissements sous forme de mise de fonds destinées à faciliter l'élaboration de projets. Elles reconnaissent que la production de logements est une activité très spécialisée, qu'il vaut mieux laisser aux experts, et que leurs subventions à elles seules ne seraient pas suffisantes pour rendre des ensembles de logements viables. Elles apportent essentiellement leur contribution au financement d'ensembles indirectement en versant de l'argent à des fonds de logement. Ces fonds permettent alors de mettre sur pied des fonds de prêts à taux d'intérêt peu élevé qui peuvent être utilisés pour fournir une couche du regroupement global de moyens de financement ou encore des subventions destinées à aider des groupes communautaires à améliorer la qualité de vie dans des logements abordables (p. ex., en offrant des services de garde et de counseling en matière d'emploi).

Vaste éventail de mécanismes et de mesures

Les principaux éléments du système de PPP aux États-Unis découlent de «mesures incitatives» légiférées. La plus importante est la *Community Reinvestment Act*, qui oblige les institutions financières à réinvestir une partie donnée de leurs dépôts dans la communauté où elles se trouvent, et qui empêche précisément la discrimination financière à l'égard des secteurs défavorisés, où vivent des ménages à faible revenu. Au début des années 90, d'autres mesures législatives qui imposent des objectifs aux prêts achetés par les grandes institutions du marché hypothécaire secondaire subventionnées par le gouvernement (*Fannie Mae et Freddie Mac*) sont venues compléter les dispositions de la CRA. Un pourcentage bien précis des prêts qu'ils achètent doivent respecter les critères relatifs aux logements abordables.

En réaction au mandat accordé par la loi, ces institutions ont lancé une série de produits novateurs de placement hypothécaire visant essentiellement à aider les prêteurs à octroyer des prêts pour des logements abordables. Ces

produits de prêt sont également conçus pour minimiser et atténuer le risque de faire affaires avec des emprunteurs à faible revenu.

Bref, on a conçu toute une gamme de mécanismes aux États-Unis, qui se conjuguent pour créer un grand nombre de catégories de produits de financement, qui à leur tour soutiennent la production de logements abordables.

Les études de cas types incluses dans le rapport révèlent la diversité des mécanismes qui ont été mis en place pour les PPP aux États-Unis, de même que toute la gamme des activités qui ont été couronnées de succès. Il convient de souligner la caractéristique suivante : dans bon nombre de comités, on a reconnu que le parc de logements qui existait était une ressource importante. Cette constatation est attribuable en partie à la misère dans les villes et à la détérioration des quartiers dans beaucoup de villes, mais elle reflète également un fait: avec des ressources financières limitées seulement, on peut obtenir des résultats intéressants en travaillant avec les logements en place, dont les coûts sont nettement inférieurs. Cette ligne de conduite permet de maximiser l'utilisation de fonds rares pour atteindre l'objectif fixé, soit la fourniture d'une quantité considérable de logements abordables.

Ces approches s'observent essentiellement dans les cas où on n'a pas utilisé les LIHTC relativement généreux. Dans un certain nombre de cas, elles comportent des programmes d'accession à la propriété à un coût abordable, alliant l'acquisition à un coût bas à la remise en état de logements, des services de counseling financier et de sensibilisation à la propriété, de même que des produits spécialisés de prêts et de placement conçus plus précisément (conformément aux objectifs des entreprises subventionnées par le gouvernement relatifs aux logements abordables) pour venir en aide à ceux qui traditionnellement étaient perçus comme des emprunteurs marginaux. Le soutien financier du gouvernement (souvent sous la forme de taux préférentiels ou de prêts hypothécaires de deuxième rang accessoires avec intérêts reportés) ainsi qu'un cadre stratégique, notamment des exigences législatives, sont des outils qui permettent d'améliorer la solvabilité des emprunteurs à faible revenu et d'assurer la viabilité financière des projets. Ce soutien gouvernemental atténue effectivement les risques et est un facteur important qui persuade des emprunteurs du secteur privé de contribuer au financement d'hypothèques pour des logements abordables.

Les cas au Canada semblent prometteurs. Dans un certain nombre de collectivités, on cherche à imiter certaines pratiques en vigueur aux États-Unis, notamment en développant des approches axées sur l'acquisition et la remise en état de logements et en s'efforçant d'établir des fonds de logement en fiducie. Cependant, ces initiatives ont été très limitées jusqu'à présent, et elles doivent encore réussir à répondre aux besoins des ménages à faible revenu ou à produire une quantité considérable de logements.

Leçons que le Canada doit tirer

L'expérience aux États-Unis démontre qu'il est possible de produire des logements à un coût abordable par le biais des PPP. Cependant, il ne faut pas oublier qu'on y est parvenu grâce à des quantités considérables de fonds publics offerts par le biais de différents programmes de subventions et de crédits d'impôt. Ces subventions, alliées au soutien des politiques, ont permis d'aller chercher d'autres fonds du secteur privé destinés à réaliser l'objectif fixé, soit la fourniture de logements abordables. Elles ont encouragé le développement de toute une gamme d'intermédiaires et de produits de prêts spécialisés à coût abordable. Avec le temps, le système a pris un essor considérable.

Bien que le secteur privé joue un rôle important, il est difficile de minimiser le rôle prépondérant joué par les subventions; peu de PPP auraient été couronnés de succès sans le financement public considérable offert aux États-Unis.

Au Canada, il n'y a pas de financement public semblable. Les initiatives limitées au pays ont profité de certaines mesures de soutien stratégiques (des trois paliers de gouvernement), mais elles sont toujours aux prises avec le truisme voulant qu'il est extrêmement difficile de répondre aux besoins en matière de logement des ménages à faible revenu sans recevoir l'appui financier du gouvernement ou des subventions.

L'expérience aux États-Unis indique clairement qu'un certain niveau de financement (sans que ce soit nécessairement des subventions continues) est une condition préalable essentielle qui encourage et attire des investissements d'autres sources et qui stimule la création de mécanismes qui peuvent contribuer à élargir davantage l'investissement public limité. Les PPP ne sont efficaces que dans la mesure où les outils et les mécanismes de financement qu'ils ont à leur disposition sont valables.

Les auteurs du rapport concluent en présentant sommairement toute une gamme d'activités possibles que la SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH) pourraient s'engager à réaliser pour promouvoir la production de logements abordables par le biais des PPP, sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des programmes de dépenses gouvernementales considérables. Bon nombre de ces activités sont d'un grand soutien et facilitantes.

Parmi les recommandations qui ont été faites, soulignons qu'il a été proposé que la SCHL travaille en collaboration avec les provinces et les territoires à mettre en place des fonds municipaux de logement en fiducie. Il s'agirait sans doute d'une façon efficace d'encourager la création de partenariats de logements locaux et de stimuler le développement d'initiatives de logements abordables conçues à l'échelle locale.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

Le concept de partenariats publics-privés 1

L'approche de la recherche et la structure du rapport 3

PARTIE 1 : LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS AUX ÉTATS-UNIS **5**

Stade préliminaire des partenariats : l'évolution de la politique et des programmes de logement abordable 5

Avant 1980 : l'époque des programmes fédéraux 5

Efforts déployés par les États et les municipalités 8

Le milieu qui a vu naître les partenariats 9

Conception d'une nouvelle approche : le début des années 80 10

1986-1996 : période de regroupement 14

Cadre conceptuel pour la production de logements abordables par le biais de PPP 19

Mesures destinées à encourager les partenariats publics-privés 21

PARTIE 2 : ÉTUDES DE CAS AUX ÉTATS-UNIS PRÉSENTÉES À TITRE INDICATIF **24**

Aperçu des cas 26

Aperçu et remarques générales 29

Conclusions 36

PARTIE 3 : SITUATION AU CANADA ET ÉTUDES DE CAS **37**

Aperçu et observations générales 42

PARTIE 4 : ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE AUX ÉTATS-UNIS : LEÇONS QUE LE CANADA PEUT EN TIRER **46**

Évaluation de l'expérience relative aux PPP aux États-Unis 46

Principales caractéristiques du système de logements abordables aux États-Unis dans les années 90 48

Comparaison de l'expérience du Canada et de celle des États-Unis 53

Adaptation théorique et pratique de l'expérience aux États-Unis : les leçons que le Canada peut en tirer 55

Création de l'infrastructure de partenariats publics-privés 60

Résumé des possibilités 62

Recommandations précises pour la SCHL et le CCPPPH 63

Conclusion 64

RÉFÉRENCES 66

ACRONYMES, INITIALES ET ABRÉVIATIONS 69

RENVOIS 71

ANNEXE A : EXAMEN DÉTAILLÉ DES MESURES ET DES MÉCANISMES QUI SOUTIENNENT LA CRÉATION DE PPP DE LOGEMENT ABORDABLE AUX ÉTATS-UNIS A-1

ANNEXE B : PROFIL DES ÉTUDES DE CAS AUX ÉTATS-UNIS B-1

ANNEXE C : PROFIL DES ÉTUDES DE CAS AU CANADA C-1

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 Parvenir à l'abordabilité : modèle traditionnel 19

Figure 1.2 Cadre conceptuel : modèle de partenariat aux États-Unis 20

Figure 2.1 Profil des études de cas 25

Figure 2.2 Case intermédiaire 29

Figure 2.3 Taux de financement privés dans le cas de logements locatifs 31

Figure 2.4 Répartition des sources de financement 31

Figure 2.5 Nombre de sources de financement 33

Figure 2.6 Ciblage à l'intérieur de chaque étude de cas (pourcentage du revenu médian de la région) 35

Figure 4.1 Possibilité pour différents mécanismes de produire des logements abordables, indépendamment d'autres mesures et mécanismes 49

Figure 4.2 Approvisionnement à coût abordable - Approches conceptuelles de financement dans les modèles américains de PPP 56

INTRODUCTION

Le présent rapport de recherche a été commandé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et porte sur l'expérience aux États-Unis relative aux partenariats publics-privés (PPP) destinés à la production de logements abordables. Le rapport vise à définir des mesures qui pourraient être employées au Canada pour élargir l'utilisation des PPP dans le but de soutenir la fourniture de logements abordables.

Au début des années 90, des restrictions budgétaires successives ont contribué à réduire le niveau de nouveau financement fédéral pour la production de logements sans but lucratif au Canada. L'ensemble du financement fédéral pour la production de logements neufs sans but lucratif a été effectivement réduit en janvier 1994, bien que le gouvernement fédéral ait continué à consacrer environ deux milliards de dollars par an pour soutenir les projets subventionnés en place à ce moment-là au cours des 45 années[1]. Les économies en frais d'administration et d'intérêt ont également servi à financer des programmes de remise en état ainsi que certains programmes ciblés de petite envergure, tels que le programme de maintien de l'autonomie des aînés par l'adaptation du domicile et les maisons d'hébergement d'urgence et de deuxième urgence pour les victimes de la violence dans la famille.

Sans financement pour la production de logements neufs sans but lucratif, on s'est tourné au Canada vers d'autres approches pour répondre aux besoins persistants des ménages à faible revenu. L'un des éléments de la quête de nouveaux mécanismes réside dans l'élargissement du potentiel des partenariats publics-privés.

Il s'agit d'une approche qui a été largement adoptée aux États-Unis, où les PPP sont de plus en plus considérés comme un élément important qui permet de fournir des logements abordables aux ménages à faible revenu (Zdenek, 1990; Carr, 1994; Nenno, 1996).

L'avènement des PPP aux États-Unis au début des années 80 est survenu dans des circonstances semblables à celles qui prévalent actuellement au Canada : une réduction du financement octroyé à la production de logements abordables neufs. Actuellement, l'expérience des États-Unis remonte à plus de dix ans, et on a vu se développer un système de logement qui met en place et utilise de façon créative des partenariats destinés à attirer et à canaliser un regroupement de fonds publics et privés afin de soutenir des initiatives de logement abordable. Il est donc logique d'examiner la façon dont cette approche a évolué aux États-Unis et de déterminer les leçons que le Canada pourrait en tirer.

Le concept de partenariats publics-privés

Avant d'exposer la nature du «système» de partenariat, il convient de circonscrire l'exposé en déterminant ce qu'on entend par le terme par «partenariat public-privé» (PPP).

À bien des égards, le terme «partenariat public-privé» induit en erreur. À première vue, il évoque l'image d'une entreprise sans but lucratif appartenant au secteur privé travaillant conjointement, peut-être à titre d'associé à part égale, avec le secteur public à fournir certains avantages sociaux (dans ce cas-ci, des logements abordables).

L'analyse bibliographique et les études de cas qui sont présentées ici indiquent que le concept n'est pas aussi simple qu'il y paraît.

L'omission la plus grave réside dans le fait que cette appellation ne tient pas compte du principal intervenant dans la plupart des projets et des partenariats : l'organisme communautaire sans but lucratif, qui habituellement lance le projet et qui est l'intervenant le plus motivé dans le nouveau système de production de logements axé sur les partenariats. Bien que la plupart de ces

organismes (qui sont désignés au Canada sous le nom de «secteur communautaire», et qui dans la perspective du développement international sont considérés comme des organisations non gouvernementales (ONG)) soient privés, il s'agit essentiellement d'organismes sans but lucratif. Dans l'esprit de la plupart des gens, le mot *privé* évoque l'idée d'organisme sans but lucratif et ne comprend pas les ONG. Pour éviter la confusion, il s'agit simplement d'utiliser un mot (partenariat) qui permettrait vraisemblablement de désigner l'entité dont il est question.

Encore une fois, comme le démontre un certain nombre d'études de cas incluses plus loin dans le présent rapport, la majorité des efforts dans les endroits où des partenariats ont été mis en place sont axés sur l'aménagement ou le réaménagement de quartiers et de collectivités. Certains objectifs comme le renforcement de la collectivité grâce à une baisse de la criminalité, à des emplois rémunérateurs et à une population qui prend part activement à la vie de la collectivité à titre de consommateurs de biens et de services, contribuent, dans une plus large mesure, à attirer les investissements du secteur privé que la simple construction d'un ensemble de logements pour les ménages à faible revenu.

Les organismes de développement communautaire et de logements qu'on retrouve dans pratiquement tous les partenariats sont en fait plus que des promoteurs immobiliers; ils contribuent à catalyser le changement (Carr, 1994)[2]. Ils s'efforcent d'amener des organismes sans but lucratif et les entreprises du secteur public et du secteur privé à s'engager afin de sensibiliser davantage les gens aux possibilités et au potentiel que présentent des collectivités qui étaient souvent considérées auparavant comme des collectivités défavorisées. Ils s'efforcent de changer les attitudes et les pratiques commerciales dans le secteur public et dans le secteur privé pour améliorer les services et accroître les débouchés dans ces quartiers cibles[3].

En incluant les organismes communautaires sans but lucratif dans le terme «privé», on élargit considérablement le concept. Le *US General Accounting Office* a adopté cette approche pour définir les PPP de la façon suivante:

- On entend par le terme «partenariat public-privé» les efforts déployés conjointement *par le secteur public et les organismes à but ou sans but lucratif du secteur privé.* Contrairement à la privatisation, à la passation de marchés ou à l'établissement d'autres dispositions entre les secteurs privé et public, le partenariat implique que les secteurs public et privé partagent les risques et les responsabilités afin de répondre aux besoins essentiels de la collectivité, tels qu'ils sont définis par les partenaires. Le partage des risques signifie que les deux partenaires peuvent perdre des ressources; il encourage les secteurs public et privé à s'engager dans des entreprises risquées que ni l'un ni l'autre ne pourrait réussir tout seul.
  [Passage mis en évidence par nos soins]
  (GAO/PEMD, mai 1990)

Bref, pour les besoins de la présente étude, les partenariats publics-privés sont définis de façon à inclure les ententes selon lesquelles on entreprend des travaux d'aménagement avec une combinaison de participants sans but lucratif ou de programmes du secteur privé et public. Cependant, les PPP ne sont pas mis en place dans la perspective d'un seul grand programme. Ils représentent un engagement plus dynamique du secteur public et d'intérêts sans but lucratif et privés, où chacun des participants apporte sa contribution à un aspect et partage dans une certaine mesure les risques.

Bien que les auteurs de la présente étude donnent un aperçu des approches traditionnelles de financement direct qui sont utilisées dans chacun des deux pays, leur principal objectif consiste à décrire toute la gamme des initiatives qui dépassent les paramètres des programmes de financement traditionnellement prescriptifs, de même que leur nature.

L'approche de la recherche et la structure du rapport

En plus d'effectuer une analyse bibliographique, l'équipe de recherche a mené des entrevues auprès de répondants pour préparer l'historique du système de logement aux États-Unis. Elle a également préparé une série d'études de cas types (quinze aux États-Unis et sept au Canada, chacune d'elles présentant le profil d'un ensemble d'habitation ou d'un partenariat donnés). Les études de cas visent à donner une idée plus précise de la diversité des approches utilisées et, notamment, de la façon dont différents mécanismes de partenariat ont été regroupés pour l'aménagement d'ensembles de logements abordables aux États-Unis.

Ces études de cas illustrent le rôle joué par différents partenaires, la variété des sources de financement et des mesures auxquelles il est possible d'avoir accès, la structure financière de l'ensemble d'habitation ainsi que les résultats obtenus en fonction de la production de logement abordable. Les études de cas au Canada exposent la situation actuelle au pays ce qui permet d'établir une comparaison avec l'expérience aux États-Unis.

Le rapport se divise en quatre parties et contient trois annexes :

La partie 1 donne un aperçu des circonstances dans lesquelles les approches axées sur les partenariats ont vu le jour aux États-Unis. Elle décrit d'abord les méthodes utilisées pour produire des logements abordables avant le début des années 80, époque à laquelle les programmes traditionnels du gouvernement fédéral ont été réduits de façon marquée par le biais de compressions budgétaires. Ce chapitre relate ensuite les événements marquants qui sont survenus et les principales conditions qui existaient au cours de cette période depuis le début des années 80 et qui ont contribué à façonner le milieu qui existe actuellement (un milieu qui semble encourager et faciliter la mise en place de partenariats pour la fourniture de logements abordables).

L'examen se termine par la présentation d'un cadre conceptuel comparant l'approche antérie ure axée sur des programmes au modèle de financement basé sur les partenariats à plusieurs niveaux, qui caractérise actuellement les PPP.

Les nombreux mécanismes et mesures qui constituent ce système sont ensuite classifiés et énumérés à l'annexe A, où chaque mécanisme et chaque mesure sont décrits de façon plus précise, en référence à des exemples tirés des études de cas.

La partie 2 donne un aperçu et traite des quinze études de cas aux États-Unis relatives à la production de logements abordables dans la perspective d'un cadre axé sur les PPP. Les auteurs ont sélectionné ces cas après avoir consulté toute une gamme de praticiens et d'experts aux États-Unis. Cette partie vise à présenter le plus large éventail possible d'exemples : des exemples comprenant toutes sortes de sources de financement, la propriété et la location, les revenus mixtes et le mode d'occupation mixte résidentielle et commerciale, de même qu'une combinaison de projets de construction et de remise en état de logements. Les auteurs évaluent les principales caractéristiques des PPP aux États-Unis. L'annexe B renferme le profil détaillé des études de cas.

La partie 3 donne un aperçu de la situation au Canada et de la nature des PPP, qui apparaît au Canada. Elle présente, à titre d'exemple, sept études de cas, qui font le point sur l'état des connaissances au Canada dans le but d'établir le contexte dans lequel évaluer l'expérience aux États-Unis et les leçons que le Canada pourrait en tirer.

La partie 4 examine l'expérience aux États-Unis et au Canada et tire les principales leçons pour le Canada. Les auteurs évaluent dans quelle mesure les mécanismes et les mesures employés aux États-Unis sont pertinents au Canada et décrivent

brièvement un certain nombre de possibilités qui permettraient de renforcer la capacité de production de logements abordables ici. Les auteurs terminent leur rapport en énumérant une série d'interventions possibles que la SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation peuvent envisager, et par certaines observations concluantes relatives à la pertinence de l'expérience aux États-Unis.

Tout le long du rapport, les auteurs utilisent beaucoup de noms et les acronymes qui s'y rattachent. Ils ont ajouté un glossaire à la fin du rapport (juste avant les trois annexes) pour aider le lecteur qui ne connaît pas très bien le système du logement aux États-Unis.

PARTIE 1 : LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS AUX ÉTATS-UNIS

Stade préliminaire des partenariats : l'évolution de la politique et des programmes de logement abordable[4]

Les nouveaux mécanismes de financement et de subvention ainsi que les partenariats qui existent aux États-Unis aujourd'hui remontent à plus de quinze ans; ils tentaient de combler le vide laissé par les compressions budgétaires importantes survenues dans le secteur de la production de logements et celui de l'aménagement urbain à la suite de l'adoption de l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* en 1981. Avant d'exposer les nouvelles méthodes et les nouveaux mécanismes de partenariat, nous examinerons rapidement les méthodes utilisées pour produire des logements abordables avant les années 80[5].

Avant 1980 : l'époque des programmes fédéraux

Avant les années 80, la majeure partie des logements abordables étaient produits dans le cadre de programmes financés par le gouvernement fédéral. Depuis la fin de la guerre, on a construit environ 4,5 millions de logements abordables dans le cadre d'une série de programmes en évolution, et isolés, série de programmes incluant le logement public, la production de logements pour les ménages à faible revenu par le secteur privé et les allocations de logement. Bien qu'on remarque des changements dans la conception et l'orientation des programmes eux-mêmes, la caractéristique la plus remarquable qui revient constamment au cours de cette période réside dans la présence marquée (à vrai dire la domination) du gouvernement fédéral dans la mise au point des programmes, leur administration et leur financement.

Voici les principales caractéristiques de la politique fédérale en matière de logement au cours des quatre décennies après la guerre:

- le logement était directement fourni sous la forme de logements publics;
- on remarquait une préférence de plus en plus marquée pour des aménagements financés et fournis par le secteur privé;
- les subventions directes de l'offre axées sur les projets ont progressivement été remplacées par des allocations de logement destinées aux locataires;
- on s'appuyait de plus en plus sur des mécanismes fiscaux;
- différentes administrations fédérales ont déployé des efforts pour transférer de plus en plus de responsabilités aux États et aux municipalités. Ce transfert ne faisait que commencer à la fin de cette période; la tendance a continué à s'accentuer au cours des années 80.

Comme au Canada, les efforts déployés au début pour répondre aux besoins en logement des ménages à faible revenu aux États-Unis revêtaient la forme de logement public direct. Décrété à l'origine comme une initiative en matière d'emploi dans le domaine des travaux publics au cours de la dépression, le logement public aux États-Unis a continuellement évolué dans un milieu réfractaire.

Introduit par la *Housing Act* en 1937, le logement public s'est continuellement heurté aux intérêts immobiliers du secteur privé, qui a réussi, en exerçant des pressions, à limiter l'admissibilité aux seuls ménages à très faible revenu afin de réduire au minimum la concurrence du logement subventionné par les deniers publiques. Dans bien des cas, il s'agissait de très grands ensembles d'habitation; bon nombre ont également souffert

d'être mal localisés : ils étaient souvent associés à des projets de démolition de taudis et de rénovation urbaine à une vaste échelle.

L'exode de la classe moyenne dans les banlieues au cours des années 60, les problèmes de racisme et de ségrégation, de même que le délabrement des centres villes qui s'y associait, ont affecté davantage le logement public. C'est au cours de cette même période que les logements publics ont commencé à être habités par des ménages à revenu encore plus bas, et que la concentration des minorités s'est intensifiée. Il était inévitable que les logements publics deviennent le symbole de la pauvreté et de la misère et qu'ils tombent rapidement en discrédit.

L'héritage que l'expérience du logement public a laissé à la nouvelle approche axée sur les partenariats qui émerge comporte trois volets. En premier lieu, elle est indéniablement considérée comme un échec de l'intervention des pouvoirs publics; il s'agit d'une expérience que ni le public, ni les décideurs souhaitent répéter. De cette façon, l'importance de l'engagement du secteur privé s'en trouve accrue.

En deuxième lieu, bien que le logement public ait été financé par des subventions de fonctionnement accordées par le gouvernement fédéral, les capitaux ont été levés grâce à l'émission d'obligations municipales, appuyées par un engagement pris par le gouvernement fédéral de verser les intérêts et de défrayer le coût de l'amortissement. La capacité des municipalités de lever des capitaux pour le logement et d'autres infrastructures publiques a été reconnue officiellement dans les années 60 au moment où on a encouragé les États à mettre en place des *Housing Finance Agencies* (HFA). À la différence du logement public, ces organismes de financement du logement n'étaient pas tenus, en vertu d'un contrat fédéral de subventions, de rembourser les obligations. Leur principal avantage résidait dans le fait que les intérêts étaient exonérés d'impôt, ce qui permettait de lever des fonds à un taux d'intérêt favorable. Ces organismes et la possibilité de lever des capitaux à un taux d'intérêt bas sont apparus comme des éléments importants du système de PPP.

En troisième lieu, les vastes ensembles d'habitation les plus délabrés sont récemment devenus le centre d'initiatives de réaménagement où les responsables du logement sont fortement encouragés à mettre en place des PPP et à introduire des projets d'aménagement à revenus mixtes (p. ex., HOPE VI- dont il sera question plus loin).

En plus de la diminution du logement public, un lobby immobilier fort, allié à l'idéologie axée sur les marchés au gouvernement, a appuyé la transition vers des logements locatifs à but lucratif privés et subventionnés. Les promoteurs ont accepté de fixer les loyers à un niveau inférieur à celui en vigueur sur le marché pour les ménages à revenu moyen en échange de taux hypothécaires subventionnés. La plupart de ces logements construits et exploités par le secteur privé pour les ménages à faible revenu étaient financés par des prêts hypothécaires assurés par le biais de la Federal Housing Administration (FHA).

Du milieu des années 60 au milieu des années 70, on invitait les Public Housing Authorities (PHA) municipales à installer les ménages à faible revenu dans des habitations louées du secteur privé (précurseur du programme de certificats *Section 8*).

En 1973, l'administration Nixon a imposé un moratoire sur les logements neufs subventionnés. Ce moratoire a été suivi de l'adoption de la Housing and Community Development Act (1974); il s'agit de l'une des caractéristiques essentielles qui a contribué à l'essor des initiatives locales, et au bout du compte, des partenariats.

Ce moratoire a donné à l'administration l'occasion de réévaluer l'orientation de la politique fédérale en matière de logement. Il a également tracé la voie à la nouvelle législation qui regroupait un certain nombre de programmes (sous la forme d'un nouveau programme *Section 8*, décrit plus bas) et s'articulait autour des

subventions axées sur la personne ou le ménage plutôt qu'autour de l'approche axée sur les ensembles de logements. Il a également introduit la *Community Development Block Grant* (CDBG), qui faisait partie d'une stratégie destinée à réduire le rôle du gouvernement fédéral et à augmenter la responsabilité des gouvernementaux locaux.

Le mécanisme de la CDBG est toujours en place aujourd'hui et, bien qu'il soit entravé par la réduction du financement du logement accordé par le gouvernement fédéral, il a contribué au développement de partenariats dans la mesure où il obligeait les municipalités à ajouter leurs propres fonds ainsi qu'à concevoir et à mettre en oeuvre des stratégies de logement au niveau municipal[6].

Une autre caractéristique importante des modifications apportées en 1974 réside dans la disposition qui permettait aux organismes responsables du logement au niveau municipal et à leurs agents (les HFA de l'État) d'émettre des obligations exonérées d'impôt afin de financer les ensembles de logement destinés aux ménages à faible revenu et à revenu moyen. Ces obligations sont devenues un élément important du système après les années 80, le financement par émission d'obligations hypothécaires étant la principale source de financement des logements abordables au début des années 80. Cette forme de financement ne permettait pas à elle seule d'offrir des loyers abordables aux ménages à faible et à très faible revenu. Par conséquent, on a vu apparaître le regroupement avec d'autres sources (les premières manifestations des PPP). Les obligations-recettes hypothécaires étaient exonérées d'impôt fédéral, ce qui contribuait à en augmenter le rendement après impôt, notamment pour les investisseurs à revenu élevé.

Le programme *Section 8* comprenait un certain nombre de composantes secondaires, notamment le financement de la construction ou de la remise en état d'ensembles de logements, de même que l'aide directe aux locataires sous la forme de certificats qui représentent des subventions destinées à limiter le coût des loyers à 30 % du revenu (25 % de 1974 à 1981). Les composantes de la construction et de la remise en état d'ensembles de logements prévoyaient un contrat de 20 ans pour le paiement d'allocations de logement destinées à combler la différence entre un loyer contractuel basé sur le coût et les 30 % du revenu des locataires et intégraient un facteur de redressement annuel automatique destiné à augmenter les allocations de logement.

Au début, on espérait que, ces éléments s'alliant aux amortissements cumulés favorables à cette époque-là, les propriétaires seraient en mesure d'obtenir un financement traditionnel et que le gouvernement ne serait appelé qu'à verser l'allocation de logement. Cependant, les prêteurs ont décidé que la garantie de location de 20 ans était insuffisante, et la plupart des marchés ont été financés par des prêts assurés par la FHA et consentis au taux en vigueur sur le marché ou encore octroyés par des organismes de financement du logement dans les différents États, basés sur des obligations exonérées d'impôt. Le nombre élevé de cas de défaut sur les collectifs d'habitation assurés par la FHA, qui s'est ensuivi, a entraîné des contraintes sur le financement de prêts pour les collectifs d'habitation, notamment dans la seconde moitié des années 80. Les PPP ont contribué à résoudre le problème en faisant effectivement disparaître cette exigence pour les prêts dont le rapport prêt-valeur est élevé.

Bien que ces programmes (*Section 236* et *Section 8*) aient fait appel à un regroupement de parties du secteur public et du secteur privé (mis sur pied et administré par le secteur privé avec l'aide du HUD et l'administration continue de certificats de logement ou de suppléments au loyer par le biais de la PHA locale), il ne s'agit pas de partenariats publics-privés au sens où les auteurs l'entendent dans le présent rapport. Bien qu'au sens strict du terme, il s'agisse des premières manifestations de partenariat, les risques étaient généralement assumés uniquement par le gouvernement fédéral, (comme le démontre le taux élevé de cas de défaut des prêts hypothécaires assurés par la FHA liés à ces programmes).

Cependant, ces types de programmes ont amené le secteur privé (les promoteurs et les

investisseurs de l'extérieur) à intervenir de façon marquée dès les débuts. Pratiquement tous les investissements privés dans les logements pour les ménages à faible revenu depuis les années 70 se sont faits par le biais de partenariats limités, motivés par les possibilités d'abris fiscaux et des «taux de rendement extraordinaires» (Case, 1992). Le fait que depuis longtemps, le secteur privé joue un rôle dans le logement pour les ménages à faible revenu et qu'il connaît bien ce domaine explique dans une certaine mesure qu'à l'heure actuelle, le secteur privé soit réceptif aux ententes de PPP aux États-Unis.

Le secteur immobilier privé, qui profite directement de subventions et d'allégements fiscaux, représentait un allié précieux et de taille pour l'ensemble des organismes communautaires sans but lucratif, prônant la mise en place (et par après l'élargissement) du programme *Low Income Housing Tax Credit*, créé en 1986.

Efforts déployés par les États et les municipalités

Le secteur des organismes sans but lucratif brille par son absence dans l'aperçu succinct qui vient d'être présenté. Bien que le secteur du logement sans but lucratif aux États-Unis ait réussi à se faire un peu accepter au cours des années 60, en produisant des logements en vertu de l'article 202 (personnes âgées et handicapées) et en vertu du même article 236 à titre de promoteur immobilier privé, il n'a pas été alimenté et développé de la même façon que la politique du gouvernement l'a fait au Canada (Dreier et Hulchanski, 1993).

Bien qu'à l'origine, le secteur des organismes communautaires n'ait pas joué un rôle actif dans la production de logements, il représentait cependant une force dans la revitalisation du milieu urbain, en se développant sous la forme d'organismes de développement communautaire. Ce secteur a vu le jour à la suite de l'interaction et du regroupement de différents intérêts liés aux droits civils, des syndicats, des églises et des organisateurs communautaires au moment où se mélangeaient besoins criants, talent, ingéniosité et débouchés dans la marmite de la misère des centres villes avec la lutte contre la pauvreté pour objectif.

Le secteur des organismes communautaires a pris de l'essor à mesure que sa valeur était reconnue - un certain nombre d'organismes communautaires étaient financés par la Fondation Ford; le programme de lutte contre la pauvreté (*War on Poverty*) du président Johnson a créé l'*Economic Opportunities Act* (1964), et sa modification ultérieure en 1968 a établi le *Special Impact Program*, la première approche complète du réaménagement urbain (Zdenek, 1990). Ce mouvement a continué à prendre de l'essor au cours des années 70. Bien que les organismes communautaires aient continué de réaliser des projets de remise en état et de réaménagement, leurs intérêts demeuraient plus vastes que ceux des fournisseurs de logement sans but lucratif au Canada, une autre différence marquée qui mettait ces groupes communautaires dans une situation leur permettant de développer des partenariats dans les années 80.

C'est le même phénomène à la base du mouvement de réforme urbaine qui a incité les États et les municipalités à intervenir. Les changements survenus dans les villes, alliés au déclin de l'industrie dans bon nombre de vieilles villes dans l'Est et dans le Midwest du pays ainsi qu'à la suburbanisation de la classe moyenne, ont amorcé la dégradation des conditions dans les centres villes plus vieux de bon nombre de villes. La pauvreté et la misère dans les villes devenaient davantage évidentes. L'abandon d'immeubles de rapport, d'abord par les locataires et ensuite par les propriétaires, a empiré la spirale du déclin et a entraîné des pertes pour les prêteurs hypothécaires, facteur qui, il convient de le souligner, sous-tend le rôle qu'ils jouent actuellement dans les consortiums de prêts et les PPP.

Le renouvellement et le réaménagement des villes sont devenus alors l'un des principaux points d'intérêt, ce qui devait inévitablement inclure le logement. Le renouvellement des villes a offert à celles-ci la possibilité d'acquérir de l'expérience dans le domaine du développement

communautaire et de jeter les premières bases de l'évolution des PPP (Suchman *et al.*, 1990). On a assisté à l'apparition de programmes de remise en état et d'encouragements fiscaux destinés à stimuler l'investissement. En 1980, 13 États avaient mis sur pied des programmes de prêt et de subventions pour la remise en état de logements, et 15 autres offraient des encouragements fiscaux pour le logement (Nenno, 1996).

Dans d'autres villes (p. ex., Boston, San Francisco), les problèmes liés à l'embourgeoisement et aux déplacements sont devenus un nouveau point d'intérêt à l'échelle locale, et un certain nombre d'entre elles ont imposé une réglementation des loyers dans le but d'essayer d'en maintenir l'abordabilité. À ce moment-là, comme la transformation d'immeubles de rapport en condominiums menaçait l'offre de logements locatifs, les municipalités ont adopté différents règlements. Le règlement le plus remarquable sans doute a été adopté dans le comté de Montgomery au Maryland, qui en 1980, a institué un droit de mutation pour les condominiums dans le but de limiter la transformation d'immeubles de rapport et d'obtenir une source de financement pour les logements locatifs destinés aux ménages à faible revenu, devenant donc l'une des premières compétences à établir un fonds de logement en fiducie.

De 1960 à 1980, les municipalités et les États qui commençaient à emboîter le pas ne cherchaient pas à combattre la misère urbaine de façon isolée. On observait une préoccupation commune au niveau fédéral, qui se dégageait dans différentes commissions et plusieurs rapports et, comme nous l'avons déjà mentionné, dans l'établissement et l'élargissement du financement du développement communautaire sous la forme de subventions globales (la CDBG et l'UDAG) destinées à aider les municipalités à concevoir des stratégies correctives. Il s'agissait des germes de la collaboration, ce qui a amené un certain nombre de villes à officialiser de vastes coalitions en les transformant en partenariats de réaménagement et de logement dans les années 80.

En somme, on a assisté à des changements constants dans les objectifs, les programmes et le financement de l'aide au logement accordée par le gouvernement fédéral, conjugués à une tendance qui, au cours de l'après-guerre, est passée de la fourniture directe de logement par le secteur public à l'aide indirecte axée sur la demande (sous la forme de certificats d'allocations-logement) et au recours accru au secteur privé et aux subventions liées à l'impôt. Au cours de cette période, jusqu'en 1980, cette tendance a été marquée par le rôle direct et prépondérant du gouvernement fédéral, bien qu'il soit allé en s'amenuisant. Le gouvernement fédéral appuyait toute une série de grands programmes de production qui s'occupaient de la vaste majorité de la production de logements abordables pour les ménages à faible revenu.

Voici les éléments qui existaient à cette époque-là et qui ont contribué à l'apparition ultérieure des partenariats : la création des HFA d'État; la tentative d'augmenter la responsabilité et la participation des municipalités par le biais des CDBG; la vaste orientation des coalitions communautaires et leur collaboration avec les administration municipales; le rôle actif joué par le secteur privé dans l'investissement lié à l'impôt dans le secteur du logement destiné aux ménages à faible revenu.

Le milieu qui a vu naître les partenariats

Le début de l'administration Reagan en 1981 est reconnu comme une étape mémorable dans l'évolution de la fourniture de logements abordables aux États-Unis, notamment à cause de la réduction considérable des crédits alloués au logement en général, et aux programmes de production de logements abordables en particulier[7].

À la suite de ces compressions budgétaires, il devenait nécessaire et impérieux d'adopter une nouvelle approche pour la production et le financement de logements abordables, ce qui a abouti à la naissance des PPP.

Avant l'entrée en fonction de l'administration Reagan, il y avait déjà en place un certain nombre d'éléments constitutifs de nouvelles approches créatives. D'autres ont continué à se développer, essentiellement au cours de deux périodes. La première moitié des années 80 représente une étape de formation, soit avant la réforme fiscale de 1986, qui a réduit simultanément les avantages fiscaux qui existaient alors pour la production et la propriété de logements et a créé le crédit d'impôt pour les logements destinés aux ménages à faible revenu. La période qui a débuté au milieu des années 80 est une période de consolidation et d'expansion. Au cours de la dernière décennie, soit depuis 1986, le milieu politique (au niveau fédéral et au niveau des États) a tenu compte des PPP et en a fait la promotion de façon plus explicite. Les sections qui suivent soulignent les grands événements qui ont marqué ces deux étapes.

Conception d'une nouvelle approche : le début des années 80

La compression des programmes fédéraux de production a été relativement brusque, le financement de la construction neuve et celui des travaux importants de remise en état de logements prévus dans le *Section 8 Program* se terminant en 1983 et en 1986 respectivement. Cependant, on a assisté à l'apparition plus progressive de nouvelles approches, conçues non plus en fonction de programmes bien précis, mais façonnées par les circonstances et les différentes possibilités qui se présentaient. Voici en quoi consistaient ces circonstances :

- le rôle actif joué par les administrations municipales dans le réaménagement des villes, stimulé par les effets néfastes de la misère dans différents quartiers et rendu possible par différents programmes de subventions globales du gouvernement fédéral (notamment la CDBG);

- des organismes de développement communautaire motivés et bien organisés (souvent appuyés par le secteur des oeuvres de bienfaisance);

- la facilité à lever des capitaux à un taux d'intérêt faible par le biais des HFA des États (obligations exonérées d'impôt);

- les exigences législatives établies en vertu de la *Community Reinvestment Act* (CRA) adoptée en 1977, obligeant les institutions de financement privées à réinvestir dans les collectivités constituées de ménages à faible revenu (ce qui a mené à l'augmentation des fonds communs provenant de consortiums de prêteurs);

- l'utilisation élargie des pouvoirs réglementaires des administrations municipales, notamment les dispositions relatives à l'octroi de primes de densité et à la création de zonages spéciaux, visant à encourager l'intégration de logements abordables et pour les ménages à faible revenu.

La caractéristique la plus importante au début de cette période de formation résidait sans doute dans l'activisme observé chez certains groupes communautaires, notamment dans les grands centres urbains du Nord-est et du Midwest, où la misère urbaine était la plus évidente. Défenseurs de longue date de la revitalisation, ces groupes voyaient leurs efforts appuyés par un nouvel impératif dans l'administration municipale. Les politiciens municipaux se sont rendus compte qu'à cause de la diminution des fonds octroyés par le gouvernement fédéral, les problèmes dans leur propre quartier allaient en s'aggravant. On a assisté à la naissance d'un leadership civil fort, déterminé à faire avancer la conception de nouvelles approches (Nenno, 1996).

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, un grand nombre de municipalités ont commencé à élaborer des stratégies et des programmes axés sur la revitalisation des quartiers, à l'aide de leurs propres fonds de même qu'avec ceux reçus par le biais de transferts de subventions globales du gouvernement fédéral.

À côté de la croissance initiale des partenariats, la production de logements locatifs au cours

de la première moitié des années 80 demeurait essentiellement aux mains du secteur privé, encouragé par des dispositions fiscales très favorables (décrites plus bas). Bien que les locataires aient la possibilité de profiter des bons d'échange ou des certificats prévus à l'article 8, bien des ensembles d'habitation n'étaient pas précisément conçus pour les ménages à faible revenu.

Bon nombre de groupes étaient aux prises avec la difficulté suivante : pour la production de logements abordables destinés aux ménages à faible revenu, il fallait obtenir des subventions directes ou indirectes ou encore envisager des façons de réduire les coûts de production ou d'acquisition. Compte tenu du fait que les loyers étaient bas, on avait du mal, dans les tentatives effectuées, à financer la dette à partir des revenus locatifs à venir, ce qui rendait une bonne partie de la dette non remboursable. Cette constatation a débouché sur la nécessité impérieuse de trouver des sources de financement à taux d'intérêt nul ou bas, un processus qui comprenait inévitablement toute une gamme de sources et qui a abouti à des dispositions de financement à plusieurs niveaux, souvent complexes. Les entrepreneurs privés acceptaient d'investir des capitaux uniquement dans la mesure où des contrats de subventions leur garantissaient des revenus locatifs et des rentrées de fonds positives. La disparition progressive de l'aide aux ensembles d'habitation après 1983 a supprimé cette mesure incitative, et l'on s'est mis à chercher de nouvelles sources de mise de fonds.

Étant donné que la production de logements à prix abordable, qui était aux mains des promoteurs immobiliers traditionnels du secteur privé, est passée aux organismes communautaires sans but lucratif, un autre problème fondamental a surgi : ces entrepreneurs sans but lucratif étaient incapables d'aller chercher et de conserver des capitaux pour leur production. Bien que la CRA ait exercé certaines pressions auprès des prêteurs pour qu'ils investissent, ceux-ci demeuraient sceptiques et réticents.

C'est à ce moment-là qu'on a vu apparaître de nouveaux intermédiaires financiers au niveau national, des États et des municipalités; ce phénomène a contribué, dans une large mesure, à façonner le nouveau milieu, plus précisément à structurer les PPP. En règle générale, ces nouvelles entités exécutaient trois fonctions essentielles :

- elles mobilisaient les capitaux privés pour le financement de la construction et le financement permanent;
- elles offraient de l'aide technique visant à renforcer les capacités et à accroître l'expertise des organismes sans but lucratif locaux en regroupant différents programmes de financement compliqués;
- elles offraient la crédibilité, le soutien et, dans certains cas, le financement nécessaires, en réduisant implicitement le risque pour les prêteurs du secteur privé.

À l'échelle nationale, les deux intermédiaires les plus fréquemment rencontrés au cours de cette période de formation était la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC), créée en 1980 par la Fondation Ford (qui avait activement contribué au renforcement des capacités des entreprises de développement communautaire à partir des années 60) et l'*Enterprise Foundation*, mise sur pied par le promoteur immobilier James Rouse. Un troisième intermédiaire, la *Neighbourhood Reinvestment Corporation*, avait déjà été établi par le Congrès en 1978, en tant qu'entreprise subventionnée par le gouvernement dont le rôle consistait à mettre en place et à soutenir un système national de partenariats municipaux de logements.

Tout en renforçant les capacités dans le secteur des organismes sans but lucratif, ces intermédiaires mobilisaient également des capitaux privés pour le financement de la construction et le financement permanent destinés à la remise en état de logements et à la construction neuve. Ils sont devenus les catalyseurs de l'organisation et de la mise en

place des PPP. De plus, étant donné que leur conseil d'administration se composait des leaders de l'élite et de la collectivité, ils exerçaient une influence considérable sur le cadre stratégique.

Bien que les trois premiers intermédiaires demeurent les plus importants et les plus actifs, d'autres intermédiaires sont apparus au cours de la décennie à l'échelle nationale, régionale et municipale.

Les États-Unis ont une longue tradition de charité; le secteur des oeuvres de bienfaisance a contribué, dans une large mesure, à l'établissement de l'infrastructure des organisme de développement communautaire et des intermédiaires. Bien que le secteur des oeuvres de bienfaisance soit très vaste (en 1997, plus de 40 000 fondations produisaient des déclarations de renseignements pour l'*Internal Revenue Service*, et 8 000 d'entre elles disposaient d'actif supérieur à 2 milliards de dollars), leur rôle est davantage axé sur le renforcement des capacités locales que sur le financement direct du logement. Comme nous l'avons signalé plus haut, ce sont des oeuvres de bienfaisance qui ont mis en place les deux intermédiaires internationaux les plus importants. À l'échelle municipale, les fondations offrent des subventions destinées à aider à établir et à renforcer les capacités des organismes locaux de développement communautaire, dont bon nombre réalisent un vaste éventail d'activités comprenant le développement économique, la réduction de la pauvreté, les services sociaux ainsi que la remise en état et la production de logements.

L'administration municipale est un autre intervenant important, qui travaille souvent en étroite collaboration avec des fondations et des intermédiaires. Un certain nombre de villes, acceptant d'apporter leur contribution à la construction d'ensembles d'habitation par le biais de leurs pouvoirs de zonage, sous la forme de terrains appartenant aux municipalités, d'allégements fiscaux et de l'encaissement de subventions globales fédérales, ont rendu officiels les partenariats constitués, dans une large mesure, d'organismes communautaires et du secteur privé, s'ajoutant souvent aux intermédiaires nationaux et collaborant fréquemment avec ces derniers. Il s'agissait de Cleveland en 1981, de New York et de San Francisco en 1982, de Boston en 1983 ainsi que de Chicago et du Wisconsin en 1985. Dans tous les cas, le partenariat élargi consistait en une société sans but lucratif et comme tous les intermédiaires nationaux, ses membres travaillaient en collaboration étroite, le partenariat faisant office d'interface entre les organismes communautaires et le secteur privé et financier.

Ces partenariats à l'échelle des villes sont souvent devenus une forme d'intermédiaire local mettant sur pied des fonds et des programmes bien précis, obtenant des fonds des partenaires et des investisseurs du secteur privé et les investissant dans les programmes, y compris les subventions et les prêts pour l'aide à la production de logements locatifs, à la remise en état de logements et à l'accession à la propriété.

L'une des principales sources de financement dont les États disposaient (et une dépense fiscale implicite pour le Trésor fédéral) était la capacité d'émettre des obligations exonérées d'impôt destinées à financer les collectifs de logements locatifs. À cause de la diminution et de la compression des allocations prévues dans le *Section 8 Program* pour la construction neuve, qui s'est ensuivie en 1983 (et celles des allocations substantielles de remise en état des logements en 1986), les organismes de financement du logement locaux et d'État ont vu leur activité de financement s'intensifier, passant de 64 000 logements en moyenne par an entre 1976 et 1981 à plus de 143 000 logements par an entre 1982 et 1984 (Baker, 1985).

De surcroît, les États et les municipalités ont commencé à mettre en place de nouvelles sources de financement spécialisées pour combler ce qu'on appelait l'écart d'abordabilité dans le regroupement de sources de financement d'ensembles d'habitation[8]. Encore une fois, en faisant appel à leur pouvoir de réglementation et à leur fonction administrative, les villes et les États ont commencé à prélever des frais spéciaux ou à détourner des prélèvements qui existaient déjà pour mettre en place des fonds spéciaux de

logement en fiducie. Les toutes premières sources de financement étaient les taxes sur les transferts de propriété et les frais d'aménagement ou de raccordement prélevés sur le développement commercial, qui reflétaient le besoin de logement pour les employés attirés par les nouveaux locaux commerciaux.

Au cours des années 80, les fonds de logement en fiducie se sont mis à proliférer à l'échelle de l'État et aux niveaux régional et municipal au point qu'en 1996, on avait documenté plus de 110 fiducies, couvrant tous les États et allant de fonds dans les petites collectivités aux fonds des grandes régions métropolitaines (Brooks, 1997). Une fois ces sources de revenu spécialisées assurées, ces fonds ont permis d'élaborer toute une gamme de programmes de subventions et de prêts axés sur la construction neuve et la remise en état de logements. Dans les études de cas décrites plus loin dans le rapport, on remarquera qu'un certain nombre de ces fonds ont été utilisés.

La mesure incitative pour la mise en place de partenariats de coentreprise a été améliorée par l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA), adoptée en 1981. Ces modifications fiscales comprenaient un traitement préférentiel du logement destiné aux ménages à faible revenu et, compte tenu du fait que les avantages fiscaux se sont répandus sur une période relativement brève, se prêtaient à des placements syndiqués ayant pour objet de réduire l'impôt.

De plus, ces dispositions fiscales s'appliquaient également aux investisseurs passifs, en prévoyant des pertes théoriques provenant de l'amortissement cumulé qui pouvaient être appliquées au revenu tiré d'autres sources. Par conséquent, la première moitié des années 80 se caractérisait par un taux élevé de participation chez les petits investisseurs et des quantités considérables de collectifs d'habitation (construits pas nécessairement à un coût abordable, cependant).

En 1985, le nombre total de collectifs d'habitation mis en chantier par an avait atteint un sommet, soit 600 000 logements; cependant, il n'égalait toujours par celui de 1972, soit près de 900 000 logements, au moment où le nombre de logements publics et privés subventionnés par le gouvernement fédéral et construits dans le cadre de différents programmes mis en place dans les années 60 a atteint son maximum (DiPasquale et Cummings, 1992; Burchell et Listokin, 1995).

Stimulé par des investisseurs à l'affût d'abris fiscaux, le secteur des collectifs de logements locatifs s'engageait dans une période de surconstruction au début des années 80. Bon nombre d'ensembles d'habitation étant financés avec l'assurance de la FHA, celle-ci était aux prises avec des niveaux élevés de cas de défaut, et les prêteurs sont devenus de plus en plus réticents à octroyer des prêts pour la construction de collectifs de logements. Il s'est ensuivi un resserrement des capitaux pour le financement de la construction de logements[9].

Dans ce milieu, les promoteurs du secteur privé, motivés par le profit, qui voulaient obtenir des fonds pour la production de logements abordables pouvaient, entre autres, s'associer à des groupes sans but lucratif qui pouvaient recevoir des fonds publics. Les organismes sans but lucratif les plus aventureux ont mis sur pied des coentreprises avec des promoteurs du secteur privé, qui, à leur tour, pouvaient profiter des dispositions de zonage spéciales, telles que des primes de densité, de même que du financement accordé par les HFA d'État ou des fonds en fiducie.

Le rôle prépondérant joué par le gouvernement fédéral en offrant une assurance hypothécaire, des taux d'intérêt inférieurs à ceux en vigueur sur le marché ou des bonifications d'intérêt, de même que des subventions au loyer, auxquels s'ajoutaient des dispositions fiscales favorables, avait pris fin en 1986. Le rôle central, de coordination joué par le gouvernement fédéral, assurant la production et l'exploitation de logements abordables a été remplacé par un système de plus en plus décentralisé, mais avec une certaine forme de soutien financier continu par le biais de mécanismes moins directs[10].

Au milieu des années 80, la forme prédominante de production de logements abordables faisait

donc appel à une approche fondamentalement différente. Bien qu'elle ait été mise en évidence par l'adoption du crédit d'impôt pour les logements destinés aux ménages à faible revenu, dont il sera question dans la section suivante, le système de logement abordable a connu d'autres changements importants.

Le nouveau modèle, caractérisé par un grand nombre d'intervenants, a pris racine dans la collectivité : il s'agissait souvent de quartiers défavorisés du centre ville dont les besoins étaient criants. Le processus était orienté par les besoins, non pas la création d'une politique (du moins pas une politique fédérale). On a observé un degré important de leadership civil. On a mis en place des solutions dictées par la situation, et, non pas axées sur les programmes, et créées en assurant les différentes ressources et l'expertise nécessaire pour la production de logements. Cependant, bien que les niveaux de financement aient diminué et soient devenus de plus en plus indirects, ils demeuraient considérables, et alliés à la politique gouvernementale, contribuaient, dans une large mesure, à alimenter le nouveau système des PPP.

1986-1996 : période de regroupement

Contrastant fortement avec les périodes antérieures, où les programmes orientaient la nature de la production de logements abordables, la période débutant au milieu des années 80 se caractérise essentiellement par le fait que les PPP ont commencé à façonner le cadre stratégique. On dispose d'un nombre considérable d'éléments prouvant qu'on élabore des lois et des politiques dans le but avoué de renforcer et d'étendre le potentiel et la portée des PPP.

Les nouveaux modèles et mécanismes de partenariat ont continué à se développer en fonction de la conjoncture. Les principaux événements qui ont renforcé le potentiel des PPP à partir de 1986 au cours des dix années qui ont suivi, sont les suivants :

- la création du *Low Income Housing Tax Credit*, dans le cadre de la *Tax Reform Act* adoptée en 1986;
- la *National Affordable Housing Act* adoptée en 1986, qui a regroupé des programmes de développement communautaire et de production de logements fédéraux qui existaient déjà dans le programme HOME et qui a renforcé des programmes et des partenariats développés à l'échelle municipale;
- l'importance stratégique accordée à l'élargissement des possibilités d'accession à la propriété pour les minorités et les ménages à faible revenu (Nehemiah, HOPE et HOME);
- l'apparition d'un marché secondaire des prêts octroyés pour les collectifs d'habitation (notamment l'amélioration du crédit relatif aux produits de prêts pour les logements abordables), ce qui facilitait la participation du secteur privé;
- le renforcement des dispositions de la *Community Reinvestment Act* relatives à la divulgation auprès du public du rendement des institutions financières.

L'événement positif le plus remarquable au cours des années 80 est l'introduction du *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC), dans le cadre de la *Tax Reform Act* adoptée en 1986. Ce crédit, qui offre un avantage fiscal considérable aux investisseurs dans le logement destiné aux ménages à faible revenu, est devenu la mesure incitative la plus importante pour la production de logements abordables aux États-Unis. L'*Enterprise Foundation* estime que le LIHTC est actuellement associé à 94 % de la production annuelle de logements locatifs abordables aux États-Unis, soit environ 100 000 logements par an (*Enterprise Foundation*, 1996). En vendant un flux de crédits d'impôt dont les investisseurs privés peuvent se servir pour réduire leur impôt chaque année sur une période de dix ans, on est en mesure d'obtenir l'apport de capitaux nécessaires pour des ensembles d'habitation, sans les frais de service de la dette qui y sont habituellement rattachés (essentiellement de l'argent libre de dettes). En règle générale, le LIHTC couvre environ le tiers du coût total

d'un ensemble de logements, les deux autre tiers devant être subventionnés ou financés par d'autres sources (Fallis, 1990; Lea et Wallace, à venir). Le LIHTC est décrit de façon très détaillée dans la partie 3 et dans les études de cas.

En ce qui concerne la compréhension de la façon dont les PPP de logement ont évolué aux États-Unis, les circonstances dans lesquelles le LIHTC a été créé sont sans doute plus révélatrices à cet égard que les détails du crédit d'impôt lui-même.

La *Tax Reform Act* adoptée en 1986 a supprimé les dispositions fiscales très favorables de la loi précédente, soit l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA) de 1981, en enlevant le traitement préférentiel des gains en capital, en réduisant la période d'amortissement pour les immeubles résidentiels et en imposant des restrictions relatives aux «pertes passives» pour l'utilisation des pertes provenant d'immeubles résidentiels pour compenser les impôts à payer sur le revenu courant. Alliées à la réduction des taux marginaux d'imposition, ces dispositions ont diminué considérablement les subventions implicites des placements immobiliers (Case, 1991).

Le LIHTC était une modification de la 11e heure apportée au projet de loi sur la réforme fiscale de 1986, négociée par une alliance constituée de défenseurs des intérêts immobiliers et des logements pour les ménages à faible revenu, en collaboration avec certains membres du Congrès provenant des États situés dans le Nord-est du pays. En exerçant des pressions, cette alliance a réussi à obtenir que le traitement préférentiel des placements immobiliers soit maintenu, pourvu que les profits servent à la production de logements pour les ménages à faible revenu[11]. Par conséquent, bien que dans l'ensemble, de la réforme fiscale sur l'investissement dans les collectifs d'habitation et dans leur construction ait eu une incidence négative, elle a donné un essor considérable à l'investissement privé, notamment dans le domaine du logement pour les ménages à faible revenu.

En plus de générer une nouvelle source de capitaux pour la production de logements abordables, le LIHTC a contribué, dans une très large mesure, à élargir l'infrastructure institutionnelle entourant la production de logements pour les ménages à faible revenu. Un certain nombre d'États et de municipalités ainsi que les principaux intermédiaires nationaux ont mis sur pied des fonds de capitalisation, servant à regrouper et à répartir les capitaux générés par le crédit d'impôt. Les fonds de capitalisation à l'échelle des États sont devenus des intermédiaires, assumant des fonctions d'aide technique et prêtant main forte aux promoteurs sans but lucratif au cours de la production de logements.

La *National Affordable Housing Act*, adoptée en 1990, est venue soutenir davantage les possibilités d'associations notamment par le programme de partenariat d'investissement HOME qui offre des fonds du gouvernement fédéral aux compétences participantes en fonction de la mise en oeuvre de stratégies pour le logement abordable au sens large, et de programmes conçus par les États ou les municipalités. Les initiatives municipales pouvaient fournir des subventions au loyer ou de l'aide à l'accession à la propriété et inclure des subventions au loyer axées sur les besoins des locataires, ou encore le financement de construction neuve ou de la remise en état de logements.

Le jumelage municipal de fonds octroyés par le gouvernement fédéral (1 $ pour chaque tranche de 4 $ dans le fonds Home) était une condition préalable, et le gouvernement fédéral a accordé la priorité à la remise en état de logements en prévoyant un partage des coûts plus généreux de sa part lorsque les fonds étaient utilisés à cette fin. En exigeant le jumelage des fonds et la mise en oeuvre de stratégies municipales, cette intervention du gouvernement fédéral a favorisé davantage les activités de partenariat.

Bien que l'exposé général présenté jusqu'ici porte essentiellement sur la production de collectifs de logements locatifs, bon nombre d'initiatives de partenariat s'adressaient également aux

propriétaires, se concentrant sur l'amélioration de la capacité des ménages à faible revenu et à revenu moyen à devenir propriétaires -- en leur offrant des services de counseling et de sensibilisation et en mettant en place des pratiques de souscription assouplies permettant à ces ménages d'être admissibles au financement hypothécaire.

Chez les ménages à faible revenu et à revenu moyen, la propriété représentait l'élément central des propositions présentées par le secrétaire Kemp à la fin des années 80, légiférées au début dans des programmes pilotes, et par après dans le cadre des initiatives du programme Nehemiah et de HOPE (*Home-Ownership for People Everywhere*).

Ces efforts ont eu une incidence double : offrir à bon nombre de ménages la possibilité de devenir propriétaires de leur propre maison, objectif auparavant irréalisable; stabiliser des quartiers autrefois défavorisés en introduisant des propriétaires à revenu moyen dans le cadre d'un processus de revitalisation.

Les études de cas de l'*Entreprise Nehemiah*, de Jackson et de Charlotte Mecklenburg illustrent ce potentiel. Ces partenariats font appel au financement public pour améliorer l'infrastructure communautaire ainsi que pour subventionner la mise de fonds et les taux hypothécaires. En même temps, des organismes sans but lucratif entreprennent d'acheter des biens immobiliers, à les remettre en état et à les revendre, grâce au financement consenti par des emprunteurs privés, qui auparavant auraient refusé d'accorder des prêts hypothécaires à ces acheteurs ou dans ces quartiers. Le coût relativement bas des biens immobiliers existent est un facteur important qui appuie les options de propriété abordable.

L'accession à la propriété est devenue la pierre angulaire de la *National Homeownership Strategy* de l'administration Clinton. Après la diminution observée au cours des années 80, les taux d'accession à la propriété ont connu une hausse au milieu des années 90, attribuable aux taux d'intérêt favorables et à la reprise économique.

La *National Homeownership Strategy* (annoncée en 1995 en collaboration avec la *National Association of Home Builders*) vise à augmenter la proportion de propriétaires en la faisant passer à 67,5 % d'ici le tournant du siècle, en fait une augmentation de 8 millions de propriétaires (la proportion de propriétaires a atteint le niveau record de 66,0 % en 1997). Pour ce faire, on essaie, entre autres, d'augmenter l'accession à la propriété et les possibilités de devenir propriétaire chez les minorités et les ménages à faible revenu ou à revenu moyen. Bon nombre d'initiatives de partenariat déjà axées sur la revitalisation de quartiers ont été davantage stimulées par cette initiative, qui mobilise efficacement des ressources du gouvernement fédéral et du secteur privé et qui ressort dans les efforts déployés par les intermédiaires financiers et les entreprises subventionnées par le gouvernement, dont il sera question plus bas.

L'initiative HOPE VI, la dernière initiative d'une série de projets fédéraux lancés à la fin des années 80 par l'ancien secrétaire du HUD, Jack Kemp, pour promouvoir l'accession à la propriété chez les ménages à faible revenu et les résidents de logements publics, constitue un autre exemple où le gouvernement fédéral adopte l'approche des PPP. HOPE VI, annoncée en 1993, entreprendra le réaménagement complet de certains logements publics parmi les plus grands et les plus délabrés, en utilisant des partenariats avec des investisseurs privés pour ce faire avec un mélange accru d'options liées au revenu et au mode d'occupation.

Dans le cadre de l'option mixte de financement prévue dans HOPE VI, les responsables du logement peuvent conclure des ententes avec des promoteurs du secteur privé pour répartir les revenus de propriété et les revenus nets. Ils utilisent souvent le LIHTC pour obtenir une partie des capitaux nécessaires, mais ils engagent également une partie de la subvention d'exploitation de l'organisme d'habitation pour garantir le revenu de l'ensemble d'habitation à financement mixte. Dans ces réaménagements, les PPP s'articulent autour de l'actif immobilier qui existe (voir l'étude de cas de *Parkside Homes*).

Au cours des années 90, l'essor qu'a connu la participation du secteur privé dans les PPP a été facilité et renforcé directement par trois lois fédérales importantes.

- La *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act* (FIRREA), adoptée en 1989, qui a obligé la *Federal Home Loan Bank* (FHLB) à consentir des prêts communautaires, et imposé la divulgation auprès du public des évaluations de la CRA (d'institutions individuelles).

- La *Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act*, adoptée en 1992, qui a exigé que les entreprises gouvernementales subventionnées par le gouvernement, *Fannie Mae* et *Freddie Mac*, élargissent leurs programmes relatifs au marché hypothécaire secondaire qui existaient déjà afin de répondre davantage aux besoins en matière de production de logements abordables et incluent des objectifs bien précis pour l'achat de prêts destinés aux collectifs de logements locatifs pour les ménages à faible revenu.

- Entre-temps, la *Housing and Community Development Act*, adoptée en 1992, a obligé le HUD à mettre en oeuvre des mesures destinées à rendre le crédit plus disponible grâce à des améliorations visant à amener les prêteurs privés à consentir des prêts et à encourager les investisseurs à acheter ces prêts (Wallace, 1995).

Le marché hypothécaire secondaire est une caractéristique importante du système de financement du logement aux États-Unis. Créé grâce au rôle joué par les entreprises subventionnées par le gouvernement, il se compose de sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale, qui sont aujourd'hui des sociétés privées, mises en place précisément avec le mandat d'acheter des prêts auprès des prêteurs qui émettent ces prêts, qu'elles regroupent et revendent sous la forme de titres hypothécaires, habituellement en gros bloc à des investisseurs institutionnels. Ces institutions du marché hypothécaire secondaire sont très importantes; l'une d'entre elles, *Fannie Mae*, représente l'intermédiaire financier non bancaire le plus grand au monde (Diamond et Lea, 1995)[12].

Prises ensemble, ces interventions législatives ont contribué à améliorer les possibilités de partenariat en amenant et en encourageant de nouveaux investisseurs à investir et en suscitant et en stimulant l'utilisation de nouveaux instruments de financement. La FIRREA a effectivement imposé une taxe aux membres du système de la FHLB en les obligeant à financer un programme d'investissement communautaire ainsi qu'un programme de logement abordable. Ce programme exige que les membres de la FHLB attribuent 10 % de leur revenu annuel au financement du programme. Le programme de logement abordable, illustré dans l'étude de cas de Lincoln, prévoit un prêt à remboursement différé sans intérêt, ce qui réduit les frais effectifs du service de la dette pour cet ensemble d'habitation.

Bien qu'elles soient privatisées, les entreprises subventionnées par le gouvernement sont perçues comme des entreprises soutenues par une garantie gouvernementale implicite et elles ont par conséquent accepté d'assumer une responsabilité morale en appuyant les initiatives de logement abordable. Ces entreprises jouent en général un rôle proactif de bénévole qui évite d'appliquer la loi, qui est plus coercisive. Elles subventionnent la production de logements abordables en concevant des produits financiers pour l'achat de prêts consentis sur des logements abordables par les institutions qui les émettent. Elles assurent le flux des capitaux nécessaires et diminuent leur coût grâce à des améliorations du crédit et à la titrisation de prêts pour les logements abordables.

Depuis que les entreprises subventionnées par le gouvernement et d'autres intermédiaires offrent de l'aide technique et une expertise aux groupes s'occupant de logements abordables, les prêteurs acceptent plus volontiers de consentir des prêts découlant de la CRA aux ensembles de logements abordables, notamment depuis qu'ils peuvent facilement vendre ces prêts s'ils respectent les

lignes directrices relatives à la souscription des entreprises subventionnées par le gouvernement [13].

Les prêteurs peuvent recevoir des crédits prévus dans la CRA pour consentir des prêts ou en acheter, une fois qu'ils sont titrisés par l'une des entreprises subventionnées par le gouvernement. En consentant et en administrant ces prêts titrisés, les prêteurs peuvent générer des recettes intéressantes et obtenir un rendement concurrentiel sur leur investissement.

Comme les études de cas le démontrent, la disponibilité de capitaux considérables après 1986 grâce aux dispositions du LIHTC réduit effectivement le rapport prêt-valeur, diminue davantage le risque pour les prêteurs qui prennent part (souvent par l'intermédiaire de consortiums) à des prêts pour des logements abordables.

On a réussi à créer conjointement un système très efficace, intégrant le principe du «bâton et de la carotte». Alors que la CRA joue le rôle du bâton, on parvient non seulement à amortir le coup, mais à l'éviter, en profitant des carottes que représentent les débouchés pour la vente de prêts abordables sur le marché secondaire de même que les possibilités d'acheter des logements abordables grâce à des fonds de capitalisation constitués de crédits d'impôt (qui sont également reconnus dans les lignes directrices de la CRA comme un placement admissible). Grâce aux transactions financières regroupées de cette façon-là, les prêteurs sont des participants mieux disposés; ils n'agissent pas par charité, voire par intérêt personnel. Bien regroupées, ces transactions ont du bon sens sur le plan commercial.

En créant des initiatives spéciales, telles que le *Federal Home Loan Bank Affordable Housing Program*, où les nombreuses initiatives de mise de fonds à taux d'intérêt bas des entreprises subventionnées par le gouvernement, les institutions financières ont mis en place des mécanismes destinés à répartir et à réduire les risques ainsi qu'à offrir de nouvelles possibilités de financement traditionnel avec un rapport valeur-prêt peu élevé, à partir desquelles ils peuvent établir de nouvelles catégories de transaction valables sur un marché à créneaux qui n'existait pas auparavant.

Au cours des années 90, on assiste au regroupement des approches axées sur les PPP, allié à la conception de produits innovateurs à tous les niveaux. Des partenariats municipaux de logement et des fonds de logement en fiducie travaillent à l'élaboration de programmes bien précis, destinés à faciliter l'accession à la propriété ainsi que la remise en état et la production de logements locatifs. Les entreprises subventionnées par le gouvernement aident à renforcer les compétences et les capacités d'organismes communautaires en même temps qu'elles créent de nouvelles normes et d'autres instruments de souscription qui encouragent les assureurs hypothécaires privés et les prêteurs locaux à mettre en oeuvre leurs propres initiatives.

À l'échelle nationale, le HUD intègre les PPP comme une façon d'élargir l'utilisation des fonds publics, qui diminuent sans cesse. Les autres principales sources d'aide directe offertes par le HUD pour la production de logements abordables à l'heure actuelle sont le programme *Community Development Block Grant*, du moins dans la mesure où les collectivités choisissent d'utiliser les fonds de cette façon-là, et le programme HOME, qui est axé précisément sur le logement, mais en tant que programme de subventions globales[14].

Dans un autre exemple de l'approche moins directe adoptée par le HUD, celui-ci s'est joint à toute une gamme de fondations et de sociétés pour financer la *National Community Development Initiative* et a lancé un programme spécial destiné à encourager les placements de caisses de retraite dans les partenariats de logement abordable.

Cadre conceptuel pour la production de logements abordables par le biais de PPP

La présente section retrace l'évolution du système du logement aux États-Unis, notamment depuis le début des années 80, période au cours de laquelle on a vu apparaître les PPP, qui sont devenus un instrument important pour la production ou la conservation de logements abordables. Cette section relate toute une gamme d'événements relativement indépendants, qui se sont mutuellement renforcés et qui dans l'ensemble, ont contribué à la mise en place d'un système de logement encourageant et facilitant la mise en place de partenariats pour la production ou la conservation de logements abordables.

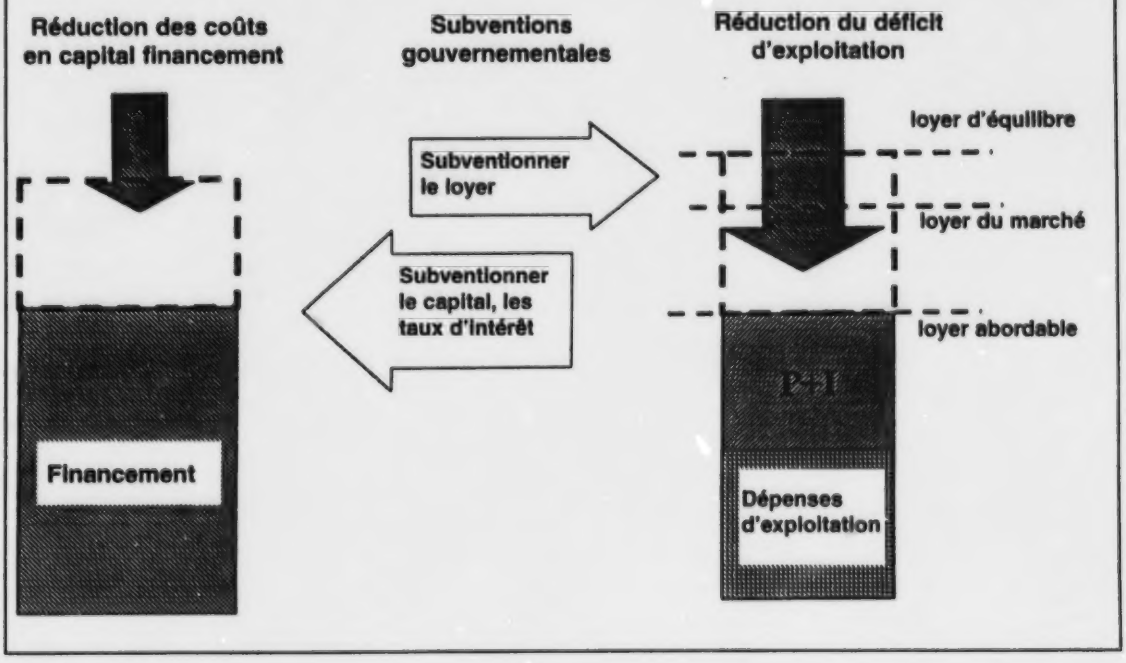
Bien que les mesures et les mécanismes varient d'un aménagement ou d'un partenariat à l'autre, ils peuvent être représentés par un cadre conceptuel qui généralise l'approche relative aux partenariats publics-privés aux États-Unis.

L'examen précédent de la production de logements abordables aux États-Unis fait ressortir la transformation d'un système axé sur des programmes relativement homogènes (que l'on appelait système «standard») auquel ne prenait part que trois intervenants principaux, en un système beaucoup plus dynamique et complexe. Le nouveau système se caractérise par la multiplicité des participants qui interviennent dans l'aménagement d'un ensemble de logements, et par la diversité marquée des dispositions utilisées pour la fourniture de logements abordables.

Avant le début des années 80, pour produire des logements abordables, il fallait habituellement un promoteur (avec ou sans but lucratif) et un prêteur privé qui à lui seul, assurait le financement de la construction et le financement permanent et qui détenait ce prêt dans son propre portefeuille.

Habituellement, la FHA garantissait le prêt. L'abordabilité était assurée par la prestation d'une forme de subvention par le HUD :

Figure 1.1
Parvenir à l'abordabilité : modèle traditionnel



- des subventions axées sur les ensembles de logements destinées à réduire le taux d'intérêt ou à subventionner les coûts d'exploitation;

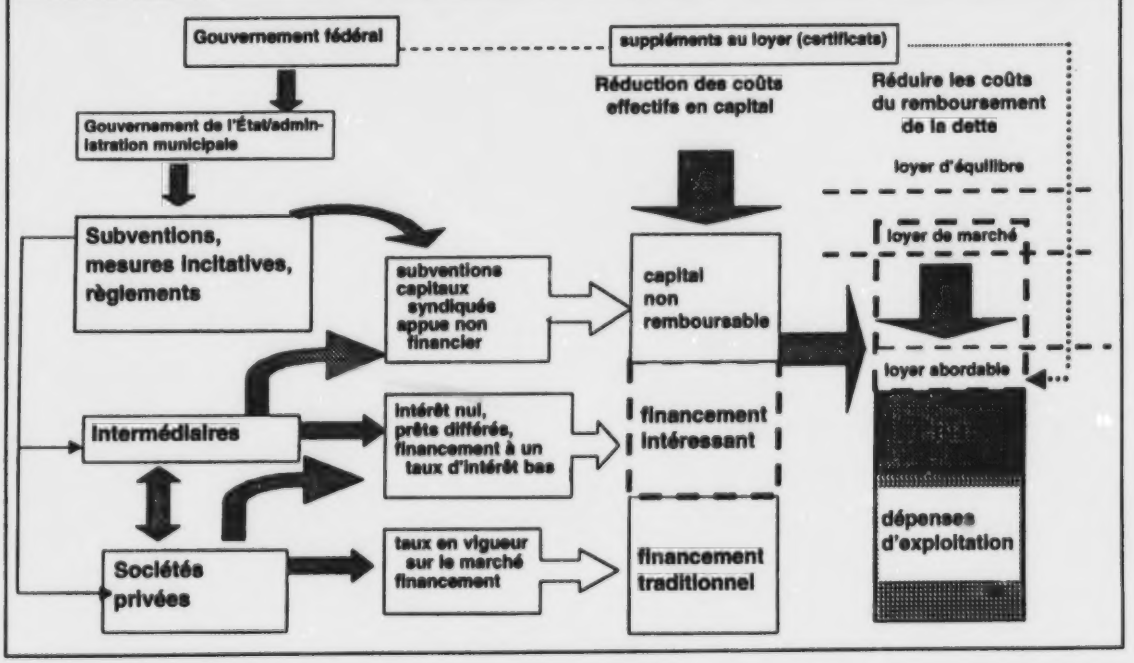
- des subventions aux locataires ou des suppléments au loyer pour rendre le loyer abordable pour le ménage bénéficiaire.

La figure 1.1, présentant un projet type, illustre le modèle traditionnel.

Les coûts totaux comprennent les frais du service de la dette et les frais d'exploitation (impôt, entretien et administration), qui pris ensemble, constituent le coût d'équilibre. Pour qu'un ensemble de logements soit viable, le coût d'équilibre doit être égal ou inférieur au loyer du marché. Cependant, afin que le logement soit abordable pour les ménages à faible revenu (ce qui génère des recettes inférieures), il faut réduire encore davantage les coûts d'équilibre. La différence entre le loyer abordable et le coût d'équilibre est souvent désigné sous le nom d'«écart d'abordabilité».

Cet écart peut être, et est traditionnellement, comblé de plusieurs façons présentées à la figure 1.1. Il peut s'agir d'une subvention d'investissement qui réduit le niveau de la dette (P+I) que les recettes de location doivent financer, d'un taux d'intérêt subventionné (tel que le programme de l'article 236 aux États-Unis et le programme de l'article 15.0 au Canada), ou encore, le loyer peut être subventionné grâce à un supplément au loyer ou à une allocation-logement (p. ex., *Section 8 Program* aux États-Unis). Dans le modèle traditionnel, on associe habituellement une seule approche à un programme bien précis, bien qu'il y ait des exemples de regroupement de deux programmes (tel qu'une subvention du taux d'intérêt et un supplément au loyer). Le modèle de partenariat plus récent est illustré de la même façon à la figure 1.2. L'une des caractéristiques remarquables du nouveau système axé sur les partenariats réside dans le fait que les différents mécanismes et mesures employés sont axés presque exclusivement sur la réduction des frais effectifs du service de la dette de l'ensemble d'habitation (ce qui le distingue de la subvention des loyers).

Figure 1.2
Cadre conceptuel : modèle de partenariat aux États-Unis



Les frais du service de la dette sont habituellement réduits au minimum grâce à trois dispositions (Figure 1.2).

- Assurer un financement traditionnel à des taux concurrentiels, voire légèrement inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Pour ce faire, il s'agit d'employer des mesures qui réduisent au minimum les risques, telles que l'assurance hypothécaire ou d'autres formes d'améliorations du crédit, et par le biais de consortium de prêteurs. Dans le cas des initiatives d'accession à la propriété à coût abordable, on a également recours à des services de sensibilisation des consommateurs, de counseling et de surveillance.

- Assurer des placements de capitalisation, facilités par la vente de crédits d'impôt et des subventions de l'administration municipale, des fonds de logement en fiducie ou des fondations.

- Avoir accès à un financement favorable, comme celui offert par l'émission d'obligations hypothécaires exonérées d'impôt, le programme de logement abordable de la FHLB, ou sous la forme de prêts consentis par des fonds de logement en fiducie ou encore par des organismes municipaux ou d'État (notamment des fonds provenant du HUD par le biais de la CDBG et des sommes allouées par le programme HOME).

À l'exception des cas où les locataires sont en mesure d'obtenir des bons ou des certificats prévus le *Section 8 Program* (allocations-logement prévues pour les locataires), les loyers ne sont pas directement subventionnés; ils sont basés sur des niveaux d'équilibre. Mis à part le biaisement des loyers destiné à offrir une subvention interne variant entre les loyers en vigueur sur le marché et des loyers inférieurs à ceux du marché, on ne peut obtenir l'abordabilité qu'en réduisant au minimum les frais de la dette de sorte que le revenu net d'exploitation plus élevé (limité par le profil des locataires, qui sont des ménages à faible revenu) puisse supporter la dette remboursable et le coût d'équilibre.

Comme l'illustre la figure 1.2, la répartition du financement en niveaux combine des composantes sans coût et à faible coût ou des modes de financement différé, permettant à l'ensemble d'habitation de fonctionner avec un niveau administrable pour le service de la dette, ce qui permet d'établir pour l'ensemble d'habitation des loyers à un niveau abordable, sans supplément au loyer permanent.

Mesures destinées à encourager les partenariats publics-privés

Le principal élément de la transition vers un système de logements abordables axé sur les partenariats réside dans la façon dont les participants du secteur privé ont été amenés à prendre part au processus, de bon gré ou autrement. Ils se sont joints au secteur des organismes communautaires et au secteur public, qui eux étaient déjà motivés, essentiellement par le besoin qui existait déjà (et, dans le cas du secteur public, par les effets socio-économiques néfastes de la pauvreté et de la misère dans les villes).

En dépit des compressions budgétaires, le gouvernement a continué à assumer son rôle permanent en s'occupant des besoins en matière de logement des pauvres. La commission du logement mise sur pied par Reagan (1982) articulait une perspective idéologique qui s'était insinuée dans la stratégie de logement des États-Unis (et la stratégie sociale), en faveur d'interventions minimales et prônant de faire appel fortement au secteur privé, en dépit d'allégements fiscaux généreux et de subventions globales considérables au niveau de l'État et des municipalités. À cause des contraintes budgétaires, on a continué à insister sur l'importance du secteur privé même sous les administrations démocrates ultérieures.

Comme nous le présentons dans le cadre conceptuel (figure 1.2) et dans les études de cas, le secteur privé a été plus souvent qu'autrement appelé à fournir des capitaux destinés à l'aménagement (la composante

financière traitant de l'abordabilité). Par conséquent, comme l'indique le bref rappel des principaux événements qui sont survenus, bon nombre des mesures et des mécanismes qui sous-tendent les PPP sont liés au financement.

De façon générale, on peut classer les mécanismes et les mesures en trois catégories.

Les éléments constitutifs préalables représentent les interventions qui correspondent aux principaux éléments constitutifs, sans lesquels les PPP n'auraient sans doute pas pu réaliser de progrès considérables. Il s'agit des mesures qui encouragent la participation du secteur privé, essentiellement à caractère réglementaire, de même que les activités habilitantes, notamment celles des intermédiaires. Voici ces éléments préalables :

- la *Community Reinvestment Act* (1977, avec les modifications apportées en 1989 et en 1995);
- la législation fédérale relative au logement et au développement communautaire (la *Community Development Block Grant* et le partenariat d'investissement HOME);
- les obligations hypothécaires exonérées d'impôt;
- les mesures du code fiscal (notamment le LIHTC);
- le rôle des intermédiaires (activités financières et liées au renforcement des capacités).

Les mécanismes auxiliaires et facilitants sont les interventions qui facilitent et encouragent l'intervention du secteur privé grâce à laquelle les PPP ont pu s'imposer et se développer en tant qu'instrument de la production de logements. Ils comprennent ce qui suit :

- les fonds de logement en fiducie;
- les fonds de capitalisation (liés au LIHTC);
- les consortiums de prêts;
- le programme de logement abordable de la FHLB;
- l'élargissement du rôle des institutions du marché secondaire (c.-à-d. les objectifs de prêt pour les logements abordables de *Fannie Mae* et de *Freddie Mac*, leurs produits et leurs initiatives de soutien);
- le développement d'un marché hypothécaire secondaire pour les prêts destinés aux collectifs d'habitation.

Les innovations et les raffinements sont des réponses créatives engendrées par les mécanismes auxiliaires préalables. Il s'agit, entre autres, de la conception de nouveaux produits hypothécaires, de nouveaux intermédiaires et de nouveaux partenariats. À titre d'exemple, mentionnons ce qui suit :

- des programmes de prêteurs privés (p. ex., la *First Union Affordable Mortgage* à Pittsburgh, l'ensemble d'habitation de Wylie Erin);
- des programmes municipaux (p. ex., le partenariat *Florida State Housing Initiatives*);
- le programme de prêts pour de petits immeubles de la *Community Preservation Corporation* (CPC);
- l'initiative du *Section 8 Program* pour la caisse de retraite FAT-COI du HUD (El Azteca);
- la *National Community Development Initiative*;
- des privilèges dans certains règlements municipaux (le règlement municipal sur les *Affordable Dwelling Units* de Fairfax);
- organismes d'assurance hypothécaire d'État;
- de l'aide technique à la conception de projets et du financement;

- des services de counseling et de sensibilisation offerts aux consommateurs.

Les lecteurs canadiens et les autres qui ne connaissent pas les mesures et les mécanismes qui existent aux États-Unis en trouveront une description détaillée à l'annexe A. Celle-ci présente également le rôle favorable joué par les fondations (essentiellement axé sur la création de l'infrastructure communautaire qui se trouve au coeur des efforts déployés par les PPP) ainsi que le rôle important des intermédiaires nationaux, municipaux et des États.

La partie 2 qui suit donne un aperçu des quinze études de cas présentées à titre indicatif, que les auteurs ont regroupées pour montrer la diversité des permutations caractérisant les modèles de partenariat qui se sont imposés actuellement dans le domaine de la production de logements abordables aux États-Unis.

PARTIE 2 : ÉTUDES DE CAS AUX ÉTATS-UNIS PRÉSENTÉES À TITRE INDICATIF

Dans la présente section, les auteurs décrivent quinze études de cas afin d'illustrer la façon dont les PPP servent depuis quelque temps à la production de logements abordables aux États-Unis. Plus précisément, ces études de cas illustrent la façon dont les différentes mesures et les activités des intermédiaires brièvement présentées à la partie 1 (et décrites plus en détail dans l'annexe A) ont été regroupées pour financer la production d'ensembles de logements viables abordables.

Dans la partie 1, les auteurs ont défini les PPP en incluant les ententes rassemblant un groupe de partenaires et de ressources, et pas simplement comme un programme de financement unique, qui permet de partager les risques entre le secteur public ainsi que des intérêts du secteur privé et des organismes sans but lucratif. Cette définition intègre la participation active d'organismes communautaires, sans but lucratif.

Pour élaborer cette définition, précisons qu'un bon nombre de partenariats s'efforcent non seulement de partager les risques mais aussi, par le processus de partenariat, de les réduire en introduisant une expertise plus développée dans le processus de développement, de souscription et de financement.

L'analyse bibliographique a permis de distinguer deux types de partenariat : les partenariats permanents plus complets et les partenariats plus spécialisés axés sur des ensembles d'habitation :

- Les partenariats permanents correspondent à des entités officiellement établies qui conçoivent et subventionnent toute une gamme de programmes finançant la remise en état, la conservation ou la production de logements. Ils cherchent à systématiser le processus de fourniture de logements abordables et de revitalisation de la collectivité en créant et en élargissant l'infrastructure communautaire et les relations permanentes de partenariat.
- On entreprend bon nombre d'aménagements de façon plus ponctuelle avec un partenariat créé précisément et uniquement pour un ensemble d'habitation donné. Il s'agit d'un partenariat dans la mesure où il représente une entreprise de collaboration regroupant des participants appartenant à des organismes communautaires ainsi qu'aux secteurs public et privé. Il fait appel aux ressources et aux mécanismes qui sont à sa disposition et, dans certains cas, les adapte à ses propres besoins, mais il ne fait pas nécessairement partie d'une infrastructure communautaire destinée à préserver ou à élargir un système de production de logements abordables.

Le cadre de référence de l'étude a amené le groupe d'étude à s'intéresser précisément à ce dernier type de partenariat, axé sur des ensembles d'habitation, plutôt qu'aux partenariats permanents plus larges et plus durables. Cependant, compte tenu de la présence constante (et souvent du rôle essentiel) des partenariats permanents dans le milieu des PPP aux États-Unis, l'analyse serait incomplète s'ils étaient exclus. Voilà pourquoi les auteurs ont inclus ici des exemples des deux types de partenariat.

Ils ont sélectionné les ensembles de logements de façon à constituer, à titre indicatif, un gros échantillon représentatif des initiatives qui comprennent des ensembles d'habitation aux dimensions, aux modes d'occupation, aux catégories de revenus variables ainsi que des ensembles mixtes. Ils examinent toute une gamme de mécanismes, notamment le LIHTC, le programme HOME, la CDBG, la CRA, des consortiums de prêts, des fiducies de logement financées par des prélèvements effectués par l'État, l'utilisation d'exigences en matière de raccordement et du biaisement des loyers, l'emploi de subventions versées aux locataires (*Section 8 Program*) et un partenariat non aidé. La figure 2.1 résume les caractéristiques de différents ensembles d'habitation en fonction de ces catégories.

Figure 2.1
Profil des études de cas

	Type de projet						Type d'ensemble de logements Mécanismes sans dépense publique					Mécanismes qui font appel aux dépenses publiques						
	Nbre de logements	Locatifs	Propriétés	Neufs	Remise en état	Revenus mixtes	CRA	Obj. spéc. entre sub. gouv.	FHLB-PROG. LOG. ABOR.	Intermédiaires		CDBG/HOME	Obligations exonérées	LIHTC	Fonds log. fid.	Fonds capit.	Consortiums de prêts	Autres
Partenariats axés sur des ensembles d'habitation																		
Affordable Housing West, Lincoln, Nebraska	30	√		√			√		√	√		√		√	√	√	√	√
Willis Road Commons, Dover Delaware	17	√		√						√		√				√		
Wylie Erin Rental Development, Pittsburgh	24	√		√					√	√		√						√
El Azteca Housing Development, Laredo, Texas	50	√		√				√		√		√	√	√		√		√
Rental Apartment—Tacoma, Washington	60	√		√			√							√	√	√	√	
Remise en état de logements																		
CPC Small Building Loan Program, Port Jervis, New York	10	√			√		√			√		√					√	√
Harlem Distressed Properties Initiative, New York	61	√			√							√	√				√	√
Parkside Homes Hope VI Redevelopment Detroit, Michigan	920	√	√		√	√						√		√				√
Propiétés neuves																		
Vosl:amp Village Townhomes, Pittsburgh, Pennsylvania	10		√	√			√					√		√				√
Affordable Dwelling Unit (ADU) Ordinance, Fairfax County Virginia	30	√	√	√		√												
Catholics for Housing—Thornwide Commons, VA	50		√	√		√												
Partenariats permanents																		
Enterprise Nehemiah Development Corporation, Baltimore MD	300		√	√	√					√		√						
The Charlotte Mecklenburg Housing Partnership Inc , NC	77+		√		√					√		√					√	
Jackson Metro Housing Partnership, Mississippi	147+		√		√					√		√					√	
Florida State Housing Initiatives Partnership, Florida	27,000+	√	√	√			√			√		√	√				√	√

L'un des principaux objectifs de l'étude consistait à déterminer les initiatives qui se sont déroulées avec peu ou pas de dépenses publiques. Selon les prévisions, l'adaptation de ces projets aux conditions du Canada, s'ils reçoivent un financement restreint et compte tenu du montant actuel et du Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation, serait des plus prometteuses. On a déployé de grands efforts pour repérer les cas **qui n'avaient pas besoin de dépenses publiques**. Mais, en fait, il en existe peu. En outre, les projets qui n'ont pas accès au financement public ne s'adressent pas en général aux ménages à très faible revenu, ne produisent que peu de logements, comme les exemples présentés plus bas le démontrent.

La principale constatation à cet égard, c'est qu'avec la prolifération de mécanismes publics ou parapublics pour le financement public et la facilitation de partenariats de logements abordables, un nombre très limité de projets potentiels n'auraient pas droit à l'aide offerte par l'un ou plusieurs de ces mécanismes. Naturellement, la plupart des projets profitent des options disponibles. Cette situation tend à limiter le nombre et la diversité des PPP non subventionnés qu'on peut examiner.

Le principal mécanisme utilisé dans la production de logements abordables aux États-Unis aujourd'hui est le *Low Income Housing Tax Credit*. Selon l'*Enterprise Foundation*, le LIHTC s'applique à 94 % des collectifs d'habitation abordables produits[15]. Bien que chaque projet présente ses propres particularités, la formule type générale pour les ensembles d'habitation du LIHTC est relativement uniforme, de sorte que le nombre de cas ayant recours à ce mécanisme, qui sont présentés dans notre étude a été volontairement limité.

Les quinze études de cas présentées ici ont été sélectionnées à partir d'exemples indiqués par les membres du groupe d'étude, qui ont fait appel à leurs connaissances, de discussions avec les principaux répondants faisant partie de partenariats et de différentes publications et sources sur Internet qui établissent le profil des réalisations et des partenariats modèles et de ceux qui ont mérité des prix d'excellence. Chacun de ces cas illustre un aspect des mécanismes présentés sommairement dans la partie 1 (et en détail dans l'annexe A), et la plupart révèle la répartition considérable du financement, en niveaux, qui est caractéristique des PPP aux États-Unis.

Aperçu des cas

Les cinq premiers cas, tous des ensembles de logements locatifs pour les ménages à faible revenu, illustrent les variations dans le regroupement du LIHTC :

- L'*Affordable Housing West* (Lincoln, Nébraska) combine le LIHTC avec un prêt consenti dans le cadre du programmes du logement abordable de la FHLB. Il illustre le rôle d'un fonds de capitalisation d'État, qui facilite le financement des crédits d'impôt. Il inclut également le regroupement du financement permanent par un intermédiaire pour la vente sur le marché secondaire à des caisses de retraite.

- Le cas de *Willis Road Commons* (Delaware) illustre la façon dont les fonds du programme HOME sont utilisés avec le LIHTC alors que la troisième partie du regroupement de financement provient d'un consortium de prêteurs. Dans ce cas-ci, le promoteur était un organisme de logement public qui étendait ses activités à la production de logements sans but lucratif.

- Le cas de *Wylie Erin* (Pittsburgh) complète les capitaux liés au LIHTC par toute une gamme de fonds d'initiatives municipales de logements (y compris le fonds de subventions reçues par la municipalité dans le cadre de HOME), offrant un financement à un taux d'intérêt peu élevé.

- Le cas d'El Azteca (Texas) intègre les fonds du LIHTC à un certain nombre de sources de financement municipales et d'État et établit le profil du programme récent du HUD, *Section 8 Community Investment Demonstration* (caisse de retraite). *Fannie Mae* a titrisé le

prêt et l'a vendu au *Housing Investment Trust* de la FAT-COI.

- Dans l'exemple de Tacoma, on combine les fonds du LIHTC et ceux de la CDBG au financement d'un fonds de logement en fiducie de l'État et à une hypothèque de premier rang consentie par un consortium de prêteurs, la *Washington Community Reinvestment Association*. Le *National Equity Fund* de la LISC a facilité l'intégration de la mise de fonds du LIHTC au projet.

Les deux cas suivants présentent sommairement certaines réalisations impliquant la remise en état de logements et incluent une forte participation du secteur privé :

- L'ensemble de logements du *Small Building Loan Program* de la CPC à Port Jervis (New York) est unique dans la mesure où il ne fait pas appel à un organisme communautaire sans but lucratif; il s'agit uniquement d'un PPP. Il utilise un programme de prêts pour les petites propriétés mis en place par la *Community Preservation Corporation* (CPC), consortium de prêteurs allié à un programme communautaire de prêts administré par la ville, utilisant les sommes allouées par les programmes CDBG et HOME. Il s'agit d'une petite propriété à usage mixte combinant une taverne-restaurant à des appartements.

- Le cas de la *Harlem Distressed Properties Initiative* illustre le fonctionnement d'un partenariat entre un prêteur privé motivé par le désir d'apporter une solution au problème des prêts irrécouvrables dans les quartiers défavorisés. La collectivité s'est efforcée de transférer la propriété au secteur des organismes communautaires sans but lucratif, et la ville a joué un rôle prépondérant en assurant le financement nécessaire par l'entremise de ses programmes de remise en état, subventionnés en partie par des obligations-recettes hypothécaires.

Puis, on présente sommairement les grands partenariats permanents communautaires à Baltimore, à Charlotte et à Jackson. Ceux-ci illustrent les efforts déployés pour la revitalisation de quartiers et démontrent dans quelle mesure des logements qui existent déjà et qui sont relativement abordables peuvent constituer une ressource précieuse dans la mesure où ils accroissent les possibilités d'accession à la propriété en stabilisant des quartiers auparavant défavorisés, dont la population était en baisse :

- On a créé l'*Enterprise Nehemiah Development Corporation* (ENDC), qui est un partenariat entre différents groupes communautaires, la ville de Baltimore et l'*Enterprise Foundation*, chargé d'entreprendre la revitalisation d'un secteur défavorisé de la ville. Cette initiative a profité du financement offert par le programme du HUD, *Nehemiah Housing Opportunities*, alors que la ville a utilisé une émission d'obligations-recettes hypothécaires de l'État pour financier les prêts hypothécaires consentis à des fins résidentielles. La majeure partie du financement a été fourni par un consortium de congrégations religieuses.

- Le *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership* (CMHP) a fait renaître un quartier dont la vie était gravement affectée par des activités liées à l'usage de la drogue, en combinant un rôle de maintien de l'ordre actif à l'acquisition des immeubles qui existaient et qui appartenaient essentiellement à des propriétaires absents. Le quartier a été transformé par un programme d'accession à la propriété et de remise en état de logements financé par une CDBG municipale, alliée à des prêts hypothécaires de premier rang fournis par un pool de banques administré par le partenariat.

  Habitat for Humanity a contribué à la construction de nouvelles maisons intercalaires, et le partenariat a également fait appel à la *Home Team Initiative* de *Fannie Mae*, où cinq joueurs de la NBA ont aidé à construire six maisons.

- Le *Jackson Metro Housing Partnership* (JMHP) a également utilisé l'accession à la

propriété à coût abordable pour stabiliser et revitaliser un quartier. Au cours d'une initiative facilitée encore une fois par l'*Enterprise Foundation*, les fonds accordés à la municipalité par HOME ont servi à financer des prêts hypothécaires de deuxième rang alliés également à des prêts hypothécaires de premier rang consentis à des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché par des prêteurs participants locaux.

- Le projet *Voskamp Village Townhomes* à Pittsburgh est un autre exemple d'accession à la propriété, mais il concerne la construction neuve. Toute une gamme de sources de financement public et offert par des fondations ont fourni au promoteur sans but lucratif le financement nécessaire à la construction, alors que des prêteurs locaux ont consenti des prêts à rapport prêt-valeur élevé dans le cadre d'un programme du quartier cible.

- Le *Florida State Housing Initiatives Partnership* (SHIP) représente une forme différente de partenariat facilitant : il utilise un fonds d'État en fiducie pour fournir des fonds de lancement à des collectivités locales pour qu'elles créent alors leurs propres initiatives destinées à fournir des logements abordables, en combinant ces fonds à d'autres ressources, telles que la CDBG et le programme HOME. Le fonds en fiducie est constitué par le biais d'un prélèvement sur les documents enregistrés au bureau d'enregistrement immobilier.

Les deux cas de la Virginie constituent des exemples relativement exceptionnels d'initiatives de logement abordable, ont été réalisées sans fonds public[16].

- Le règlement sur les *Affordable Dwelling Units* de Fairfax représente un partenariat entre le comté et des promoteurs privés, faisant appel aux pouvoirs réglementaires du comté. Ce règlement prévoit une prime de densité, dont une partie doit servir à fournir des logements abordables à louer ou à vendre. Bien que cela ne soit pas encore chose faite, il est possible d'acquérir les logements à vendre au coût de revient pour élargir le portefeuille de logements locatifs des PHA. Les logements à vendre peuvent également profiter d'un programme hypothécaire à coût abordable offert par un prêteur local, inspiré de la CRA.

- L'aménagement de *Thornwilde Commons* est une approche novatrice lancée par une petite association de logements sans but lucratif à caractère religieux dans un partenariat créateur avec un constructeur privé. En permettant au promoteur privé de construire la dernière partie d'un lotissement et de réduire les frais de remboursement permanents, ce projet a permis de construire 33 maisons à vendre, abordables pour les ménages à revenu moyen. De même, les frais d'aménagement obtenus par l'organisme sans but lucratif ont été transformés en subventions à la mise de fonds.

Le dernier exemple provient de l'initiative en cours du programme HOPE VI, qui illustre le réaménagement de grande envergure d'un emplacement de logements publics très délabrés à Détroit. Le projet de *Parkside Homes* comprend la démolition d'une partie de ces logements publics ainsi que la remise en état et la construction de logements intercalaires dans le but de créer une collectivité à revenu mixte. Entrepris grâce au financement obtenu du HUD et du LIHTC, ce projet fait appel aux services d'une compagnie d'aménagement privé.

On a conçu un cadre d'évaluation pour recueillir et organiser les renseignements sur chaque étude de cas. Voici les renseignements fournis dans chacune d'elles :

- l'aperçu de l'ensemble d'habitation et du partenariat;
- l'historique de l'aménagement, de l'ensemble d'habitation et du développement du partenariat;
- l'identification du promoteur ou du commanditaire;
- les partenaires concernés et la nature de leur participation;

- les programmes de financement public auxquels ils ont eu accès;
- le regroupement, c'est-à-dire la façon dont les éléments et les partenaires sont regroupés;
- l'incidence de la fourniture de logements abordables;
- les principales caractéristiques et innovations.

En outre, le cas échéant, on a fourni des détails sur les coûts et le financement des projets.

Aperçu et remarques générales

Bien que ces études de cas présentées à titre indicatif ne constituent pas un échantillon statistiquement représentatif des partenariats de logement abordable, elles donnent en fait une certaine idée du vaste éventail et du potentiel des PPP aux États-Unis, de même que de la structure financière complexe des réalisations qui en découlent, des caractéristiques des partenariats et de leur incidence sur la production de logements abordables.

La section précédente donne un aperçu général des cas décrits dans la présente étude. Chaque cas est décrit dans un cadre d'évaluation uniforme à l'annexe B, qui présente également une partie de l'historique et du contexte dans lesquels il s'inscrit. Ici, nous examinons rapidement certaines grandes observations à l'aide des catégories du cadre d'évaluation, soit les suivantes :

- les partenaires concernés et la nature de leur participation;
- les programmes de financement public auxquels ils ont eu accès;
- le regroupement, c'est-à-dire la façon dont les éléments et les partenaires sont regroupés;
- l'incidence de la fourniture de logements abordables.

La dernière partie du rapport traite des répercussions de ces PPP qui pourraient s'appliquer au Canada et des leçons qu'il pourrait en tirer.

Partenaires concernés et nature de leur participation

Les cas comprennent un vaste éventail de participants du secteur des organismes communautaires, des organismes municipaux et d'État, du HUD, des fondations, des intermédiaires, à la fois des prêteurs et des consortiums de prêts, de même que des caisses de retraite.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, il existe une différence marquée entre les partenariats officiels permanents (quatre études de cas) et ceux qui sont mis en place uniquement pour un ensemble d'habitation bien précis. Ce dernier type de partenariat, le partenariat axé sur un ensemble d'habitation, pourrait être qualifié de partenariat de commodité. On a invité des partenaires bien précis à participer ou, dans le cas de prêteurs, à intervenir à la suite de demandes de financement qui leur ont été faites à eux (ou à un consortium de prêts dont ils font partie) essentiellement parce qu'ils avaient à offrir un élément dont l'ensemble d'habitation avait besoin

Figure 2.2:
Case intermédiaire

Cas	Intermédiaire concerné
AHW, Lincoln	*Enterprise Foundation*/LIHF, fonds de capitalisation de l'État
Willis Road	*Enterprise Foundation*
Wylie Erin	*Local Redevelopment Authority*
El Azteca	*Local Economic Dev'l Corp*
CPC	—
Harlem	*Local Community Coalition*
Tacoma	Fonds en fiducie de l'État/LISC
Voskamp	*Local Redevelopment Authority*
Fairfax ADU	*County Redevelopment Authority*
Catholics	—
Parkside	PHA
ENDC	*Enterprise Foundation*
CMHP	Municipalité
JMHP	*Enterprise Foundation*
SHIP	HFA de l'État

pour être viable. Autrement dit, la vision ou la mission de produire des logements abordables a précédé l'établissement du partenariat. Dans aucun des PPP axés sur des ensembles d'habitation qui ont été examinés, le partenariat a été créé avant que la conception du projet n'ait amorcé.

On remarque l'intervention d'intermédiaires, au niveau national, de l'État ou de la municipalité, dans tous les cas sauf deux, où ils jouaient le rôle d'organisateur communautaire.

Dans un certain nombre de cas, les intermédiaires nationaux ont aidé à mettre en place une infrastructure locale qui a permis la réalisation du projet en question et qui est demeurée en place pour faciliter d'autres aménagements. Prenons les exemples suivants : le *Center for Community Change*, qui a établi l'*Equity Fund of Nebraska*; l'*Enterprise Foundation*, qui a contribué à établir le *Jackson Metro Housing Partnership*. Dans d'autres cas, les intermédiaires nationaux ont introduit des partenaires de capitalisation privés, par le biais de leur fonds de capitalisation des LIHTC (p. ex., Tacoma). Des organismes de financement du logement d'État et le fonds en fiducie de l'État sont également intervenus à titre d'intermédiaires en aidant des groupes à concevoir des propositions, en fournissant des engagements de financement et en présentant aux promoteurs sans but lucratif les possibilités de financement privé ou à des consortiums de prêteurs (Tacoma et le SHIP de la Floride).

Enfin, des entités municipales ont également joué des rôles d'intermédiaire dans la mesure où elles sont parvenues à attirer des ressources et du financement public et privé pour les ensembles d'habitation. Il s'agissait, entre autres, d'intermédiaires communautaires préoccupés essentiellement d'organisation communautaire (p. ex., CATCH à Harlem), de même que d'organismes de réaménagement public à Pittsburgh, à New York et à Laredo (El Azteca), qui disposent de leur propre programme de prêts et de subventions, mais qui ont également obtenu des fonds privés. Dans le cas de la CPC, le programme de prêt pour petites propriétés du consortium de prêteurs a été intégré dans le même concours d'appel d'offres que la CDBG locale; il s'agit de l'un des rares exemples où les participants du secteur public et du secteur privé étaient liés au début.

Bien que les 11 partenariats axés sur des ensembles d'habitation n'aient pas nécessairement établi un instrument officiel permanent pour l'aménagement à venir, comme c'est le cas dans les quatre partenariats permanents, ils partagent effectivement la principale caractéristique des PPP : ces collaborations permettent de partager et, semble-t-il, de réduire l'ensemble des risques pour tous les partenaires.

Les organismes communautaires sont motivés par leur engagement à répondre aux besoins d'une clientèle à faible revenu; il est fort peu probable qu'ils abandonnent un projet qui est aux prises avec des difficultés financières. Les différents intermédiaires viennent renforcer leur engagement solide en offrant de l'aide technique, des documents modèles et des services professionnels, ce qui contribue à assouplir le processus d'aménagement.

Les grands intermédiaires établis offrent également une assurance plus forte aux investisseurs et aux prêteurs privés. Les participants publics (souvent des organismes de réaménagement et de logement au sein de l'administration municipale), de même que les programmes qu'ils offrent, contribuent également à atténuer les risques. Ce résultat est obtenu en partie grâce au soutien technique offert, mais peut-être grâce au fait qu'ils investissent dans leur collectivité. Plus souvent qu'autrement les fonds publics arrivent au début et adoptent une position subalterne dans les cas de défaut. Bien que les municipalités profitent des transferts fédéraux de subventions globales, conformément à la formule de jumelage du programme HOME et de la CDBG, elles sont toujours tenues de fournir jusqu'à 20 % du financement à même leurs coffres.

Le financement public est un facteur important qui contribue à réduire les risques pour les prêteurs privés. En plus d'adopter une position subordonnée, les fonds publics (et le cas échéant, les capitaux liés au LIHTC) contribuent à réduire

de façon marquée le rapport valeur-prêts et le coefficient de couverture de la dette sur les hypothèques de premier rang détenues par le secteur privé (voir le tableau de la section suivante). Dipasquale and Cummings (1992) affirment qu'à bien des égards, les projets de PPP destinés aux ménages à faible revenu et à revenu moyen peuvent représenter des prêts moins risqués que les projets de construction de collectifs d'habitation avec un prêt consenti au taux en vigueur sur le marché. Les emprunteurs qui prennent part à des projets de logement

Figure 2.3:
Taux de financement privés dans le cas de logements locatifs *

Cas	Taux %
AHW, Lincoln	8,75
Willis Road	8,0
Wylie Erin	s.o.
El Azteca	8,60
CPC	9,75
Harlem	s.o.
Tacoma	9,25
Voskamp	8,5

Note :
* Ces prêts ont été octroyés entre 1993 et 1996, période où les taux en vigueur sur les marchés pour les prêts à long terme consentis à un taux fixe s'échelonnaient entre 7,5 et 8,5 % (immeubles ayant un quatre logements).

abordable à l'aide de PPP indiquent que le rendement des prêts est élevé et que les cas de défaut sont rares, ce qui contraste fortement avec le taux de cas de défaut de l'ensemble des collectifs d'habitation.

En dépit de la sécurité relative des prêts consentis dans le cadre de PPP, les emprunteurs privés obtiennent généralement un taux d'intérêt concurrentiel, soit le taux en vigueur sur le marché ou un taux légèrement inférieur. C'est ce qui ressort des études de cas (tableau ci-dessus). Pour les emprunteurs privés, ces partenariats offrent un créneau du marché unique à faible risque où ils peuvent développer de nouvelles affaires. Dans la mesure où le montage et le

Figure 2.4:
Répartition des sources de financement

	Public %	LIHTC %	Privé %
Construction de logements locatifs			
AHW, Lincoln	12	48	40
Willis Road	33	43	24
Wylie Erin	31	64	6
El Azteca	17	47	36
Tacoma	26	57	17
Remise en état de logements locatifs			
CPC	35	0	65
Harlem	73	0	27
Accession à la propriété			
Voskamp	45	0	55
Catholics	0	0	100
ADU	0	0	100
Partenariats permanents			
Parkside	79	21	0
ENDC	99	0	1
CMHP	20	0	80
JMHP	20	0	80
SHIP, Floride	s.o.	0	s.o.

Note :
Inclut les liquidités, les subventions et les prêts.
Les logements locatifs reflètent le financement permanent uniquement. Les ensembles d'habitation destinés aux propriétaires-occupants reflètent le financement de l'aménagement uniquement.

service de la dette génèrent des frais, alors que la marché secondaire canalise la vente des prêts (une caractéristique qui ressort dans un certain nombre d'études de cas), l'analyse de rentabilisation de la participation s'en trouve souvent améliorée.

Programmes de financement public auxquels les partenariats ont eu accès[17]

Bien que le terme «PPP» renvoie explicitement au rôle du gouvernement, il est impossible de minimiser la portée de ce rôle dans les partenariats aux États-Unis, notamment sur le plan de la participation financière. Dans tous les cas, à l'exception d'un seul, on remarque un apport de fonds publics considérable, et on constate que cet apport est habituellement une condition préalable pour attirer et garantir des investissements du secteur privé. Les fonds publics contribuent effectivement

à mettre en place des capitaux privés; toutefois, les études de cas démontrent qu'une quantité considérable de subventions et de fonds publics est habituellement utilisée dans la plupart des ensembles d'habitation, assurément ceux qui cherchent à répondre aux besoins des ménages à très faible revenu (moins de 50 % du revenu médian de la région).

Les fonds publics dans ces études de cas provenaient presque toujours de programmes de subventions globales du gouvernement fédéral (CDBG et HOME) et variaient entre 12 % et 73 % des coûts totaux. Dans tous les cas où on a eu recours à des programmes de financement des administrations municipales (faisant appel à ces fonds fédéraux, mais où chaque fois qu'on se sert des fonds de HOME, les municipalités versent 1 $ pour chaque tranche de 4 $ versée par le gouvernement fédéral), cet argent a d'abord été employé à réduire au minimum le coût cumulé du financement de la construction et les risques pour les prêteurs privés qui consentent des prêts d'aménagement. Ainsi, dans le projet *Willis Road*, HOME a fourni presque tout le financement de construction, mais a été remboursé une fois les dispositions pour le financement permanent prises avec un consortium de prêteurs et grâce à l'augmentation des encaissements provenant de la syndication du LIHTC.

Les fonds de HOME (alliés à la contribution du HUD et des administrations municipales) étaient généralement offerts sans taux d'intérêt ou à un taux d'intérêt bas variant entre 1 % et 3 %. Lorsque l'ensemble d'habitation était financé avec des capitaux provenant du LITHC, on imposait généralement un taux d'intérêt afin de maintenir l'assiette admissible la plus grande possible pour le crédit d'impôt (c.-à-d. que l'assiette admissible de l'ensemble d'habitation pour la demande du crédit d'impôt est ajustée pour les prêts et les subventions sans intérêt).

Les cinq cas de logements locatifs impliquant la construction de logements neufs ont profité du LIHTC. Bien que cela reflète l'investissement de capitalisation du secteur privé, il représente effectivement une subvention publique parce que le crédit d'impôt est financé par le gouvernement (en tant que dépenses fiscales). Dans les cas décrits, la capitalisation du LIHTC représentait en moyenne la moitié du coût de l'ensemble d'habitation[18].

De plus, dans les cinq cas, la capitalisation du LIHTC a augmenté en fonction d'un taux d'intérêt faible et souvent de prêts différés provenant des sommes allouées aux municipalités conformément aux programmes de la CDBG ou HOME.

Les deux projets de remise en état de logements locatifs reposaient uniquement sur différents programmes municipaux de financement de projets de remise en état, découlant encore une fois des fonds versés conformément aux programmes de la CDBG et de HOME. Le projet de remise en état de Harlem comportait l'un des niveaux de financement public les plus élevés (73 %).

Les cas de propriétaires faisant appel à des partenariats axés sur des ensembles d'habitation jouent un rôle secondaire dans le secteur public. En fait, le financement ou les fonds publics dans le cas des ADU et du *Catholics for Housing* (à vrai dire, ce projet est un partenariat privé sans but lucratif, sans partenaire public) sont nuls. Dans le projet de construction de maisons en rangée du Voskamp Village, des fonds publics ont servi à financer la construction uniquement, alors que ce sont les acheteurs individuels qui sont allés chercher du financement privé. Des acheteurs de maison ont pu avoir accès à un programme de prêts hypothécaires aidé par la municipalité, le *Pittsburgh Homeownership Program*, ou à l'un des prêts hypothécaires spéciaux à coût abordable offerts par le prêteur privé.

Le projet d'aménagement de Baltimore (ENDC), qui combinait la remise en état de certains logements à de la construction neuve, a eu exclusivement accès à des instruments de financement public. Il a fait appel aux fonds de Nehemiah du HUD, à un petit prêt municipal différé ainsi qu'à un prêt hypothécaire financé par des obligations-recettes hypothécaires, vendues à des investisseurs privés ou institutionnels. On a obtenu un financement privé non conventionnel, sous la forme d'un prêt à

taux d'intérêt nul, auquel se sont ajoutés des fonds levés par des congrégations religieuses locales.

Le CMHP et Jackson comptaient tous les deux sur des capitaux publics pour financer leurs initiatives de réaménagement de quartier axées sur l'achat ou la remise en état de logements, mais ils ont également fait appel à des pools de prêts pour les prêteurs de consortium afin d'obtenir la majorité du financement permanent. Ici, cependant, le partenariat a financé la première tranche de financement permanent variant entre 10 % et 30 % et a fait disparaître les risques les plus importants, alors que les fonds privés couvraient la tranche qui restait, variant entre 70 % et 90 %.

Regroupement – façon dont les éléments et les partenaires sont regroupés

"Ce qui semble une séquence logique d'activités est en fait un processus embrouillé tributaire de la conjoncture" (Suchman *et al.*, 1990).

Cette description des PPP se reflète clairement dans les 11 cas axés sur des ensembles d'habitation présentés ici. Ce processus embrouillé s'étend à la formation du partenariat lui-même dans la mesure où différents partenaires (des fondations, des fonds de secours, des prêteurs conventionnels ainsi que des intermédiaires) interviennent au cours d'un processus de va et vient, au cours duquel le proposeur explore toutes les possibilités de combler ce que l'on appelle l'écart d'abordabilité. En dernier ressort, les partenariats ont été mis en place lorsque le regroupement pour l'ensemble d'habitation a permis d'obtenir une combinaison qui a abouti à un projet viable.

Le rôle du gouvernement dans le partenariat semble être primordial dans la mesure où il fournit les capitaux de lancement, assure le financement de la construction, absorbe les risques et amène des parties du secteur privé à intervenir. L'influence de la législation relative aux prêts consentis aux collectivités ne ressort pas directement dans ces cas-là, mais elle sous-tend la création des consortiums de prêteurs qui étaient les principaux intervenants des regroupements de moyens financiers dans les partenariats de Charlotte et de Jackson, et dans le financement des ensembles d'habitation de la CPC, à Tacoma, de l'AHW et de Willis Road.

La principale caractéristique de tous ces aménagements est la répartition en niveaux de toute une gamme de sources de financement et de subventions. Conformément à d'autres recherches (p. ex., Abt Assoc., 1993), tous ces partenariats ont été mis en place grâce à de multiples sources

Figure 2.5:
Nombre de sources de financement

AHW, Lincoln	8
Willis Road	3
Wylie Erin	7
El Azteca	5
CPC	4
Harlem	4
Tacoma	6
Voskamp	8

de financement, allant de trois à Willis Road à huit dans l'*Affordable Housing West* de Lincoln et les maisons en rangée *Voskamp*. Ces partenariats combinent des investissement publics, privés et liés au LITHC.

Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, le regroupement dans les vastes partenariats permanents est plus significatif et est davantage appelé à changer. Ainsi, dans le CMHP, la création de la *Home Team Initiative* de *Fannie Mae* fournit un nouvel élément à un partenariat déjà en place et a amélioré la commercialisation des maisons dans ce qui était considéré comme un quartier dont la population était instable.

Fonctionnant comme une vaste coalition d'intérêts communautaires, civiques et commerciaux (et faisant souvent appel aux conseils des principaux intermédiaires), les partenariats en place à l'échelle municipale ont développé des niveaux accrus d'expertise et sont devenus relativement avancés. Ils ont développé la capacité de reconnaître les

lacunes et de formuler des programmes bien précis pour remédier aux faiblesses du système de logement municipal, comme des programmes temporaires de crédit-bail immobilier, des programmes de conseil en crédit, de perfectionnement et d'aménagement d'immeubles de rapport pour les ménages qui ne sont pas prêts à accéder à la propriété ou qui ne sont pas admissibles à cet égard. Ces vastes partenariats disposent également d'un réseau efficace, et habituellement influent, de chefs de file dans le secteur des entreprises, qui tire les ficelles et facilite les nouvelles initiatives.

Incidence sur la fourniture de logements abordables[19]

Le ciblage des logements abordables produits dans bon nombre de PPP est fortement influencé par les programmes auxquels ils ont accès et qui font partie des regroupements globaux de moyens de financement, essentiellement le LIHTC et HOME.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, pour être admissible au LIHTC, il faut cibler un certain pourcentage des logements : soit 40 % des logements destinés aux ménages dont le revenu est inférieur à 10 % du revenu médian de la région ou 20 % destinés aux ménages dont le revenu correspond à moins de 50 % du revenu médian de la région. En outre, les logements doivent être abordables : le loyer ne doit pas dépasser 30 % du revenu brut médian de la région (soulignons que ce point de repère n'est pas propre au ménage, mais qu'il s'agit d'un point de référence à l'échelle de la région; il se peut que le ménage verse un montant supérieur à 30 %). Étant donné que le montant du crédit d'impôt est proportionnel au nombre de logements destinés aux ménages à faible revenu, la plupart des commanditaires visent 100 % des logements.

De même, HOME oriente son aide vers les bénéficiaires dont le revenu est généralement faible et très faible. Pour les logements locatifs, au moins 90 % du financement de HOME doit profiter à des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 60 % du revenu médian de la région; les 10 % qui restent doivent profiter à des ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian de la région. L'aide à l'accession à la propriété est orientée vers les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 80 % du revenu médian de la région.

Il n'est guère surprenant de constater dans certaines études de cas où on a fait appel à des fonds liés au LIHTC ou du programme HOME, les logements construits se trouvaient sous le seuil s'appliquant aux ménages à faible revenu dont le revenu était égal à 80 % du revenu médian de la région. Il est plus surprenant de constater que les logements construits conformément au règlement municipal de Fairfax s'appliquant aux ADU, où il n'y pas eu de financement public, respectent également le critère de 80 %.

Pour les cas touchant l'accession à la propriété à coût abordable, l'objectif reflétait encore une fois le critère de 80 % du revenu médian de la région, prévoyant répondre aux ménages dont le revenu équivalait à 115 % ou 120 % du revenu médian de la région. À Charlotte, par exemple, le CMHP limite le nombre de ménages acceptés dont le revenu est supérieur à 80 % du revenu médian de la région, à un maximum correspondant au quart des maisons, bien que dans Genesis Park, seules 10 % d'entre elles dépassaient ce seuil. Dans le cas du CMHP, il n'y a pas de limite légiférée; comme on n'a pas accès au programme HOME ou au LIHTC, il s'agit d'une directive conçue par le partenariat.

Tous les projets, exception faite de ceux de la Virginie, présentaient une caractéristique commune : il y avait très peu de mélange de revenus, au-delà de ceux qui se trouvaient à l'intérieur des seuils d'abordabilité. Autrement dit, aucun projet n'incluait de ménages dont le prêt avait été consenti au taux d'intérêt en vigueur sur le marché, exception faite de l'ensemble des ADU et de l'ensemble de logements du *Catholics for Housing*. Dans ces cas-là, l'incidence des logements abordables pour les ménages à faible revenu était très réduite comparativement à

l'ensemble des logements : 18 logements sur 144 dans le développement de maisons à vendre; 12 logements sur 182 dans l'immeuble de rapport.

On ne parvient pas à distinguer clairement dans quelle mesure ces initiatives pénètrent au-delà de ces seuils, bien que, à partir du loyer et des prix d'achat notés, il est peu probable que les ménages dont le revenu est nettement inférieur à 30 % du revenu médian de la région (c.-à-d. les ménages

Figure 2.6:
Ciblage à l'intérieur de chaque étude de cas (pourcentage du revenu médian de la région)

	N^bre d'unités	Très faible < 50 %	Faible (50-80 %)	Moyen (80-120 %)
AHW, Lincoln	30	80	20	
Willis Road	17	40	60	
Wylie Erin	24	50	50	
El Azteca	50	100		
CPC	10		100	
Harlem	61		100	
Tacoma	60	25	75	
Voskamp	10		0	100
ADU	30	33	66	
Catholics	50			100
Parkside	920	100		
ENDC	300		100	
CMHP	77+		90	10
JMHP	147+		100	
SHIP	27,000+		100	

avec un revenu minime) puissent être rejoints. Dans trois projets (Lincoln, El Azteca et Harlem), on offrait de l'aide permanente aux locataires prévue dans le *Section 8 Program* pour assurer que les loyers d'équilibre seraient abordables pour les ménages dont les revenus étaient les plus bas, bien que dans le cas de Harlem, l'annulation des nouveaux engagements prévus dans ce programme ait mis fin à cette attente.

La structure des loyers, qui se distingue des anciens programmes orientés par le gouvernement fédéral (et qui demeure une caractéristique de l'aide permanente offerte conformément au *Section 8 Program*), dans la majeure partie des nouveaux projets de production de logements abordables (notamment ceux conçus conformément au LIHTC et au programme HOME) est horizontale; les loyers, fondés sur l'aspect financier de l'ensemble d'habitation, ne sont pas établis sous la forme d'un pourcentage du revenu. Les bénéficiaires ne sont pas non plus sélectionnés selon une méthode par points, le pire des systèmes, comme dans le cas du *Section 8 Program* et du logement public.

Selon Nelson et Khadduri (1992), les nouveaux modèles (ceux illustrés dans ces études de cas sur les PPP) n'encouragent pas les ménages dont le revenu est bien inférieur au seuil nominal d'admissibilité, voire les découragent. Dans un rapport présenté au Congrès en 1996 (sur les besoins en matière de logement dans les pires éventualités), le HUD a confirmé les inquiétudes suivantes :

Le nombre de ménages dont les besoins correspondent aux pires conditions a atteint le maximum de 5,3 millions en 1993, toute période confondue. Après avoir connu une augmentation de 1,1 million entre 1978 et 1991, le nombre de ménages dont les besoins en matière d'aide au logement correspondait aux pires conditions et qui n'étaient pas respectés a connu une autre hausse de 400 000 entre 1991 et 1993 pour atteindre le maximum de 5,3 millions de ménages, toute période confondue.

Les programmes fédéraux qui fournissent des logements abordables (le programme de partenariat d'investissement HOME et le programme *Low Income Housing Tax Credit*) doivent être complétés par l'élargissement continu de l'aide au loyer axée sur les besoins des locataires afin d'aider à répondre aux besoins en logement des gens aux prises avec les pires conditions. Sans une subvention axée sur les besoins des locataires, les ménages à revenu extrêmement bas ne seront vraisemblablement pas capables de s'offrir les logements créés par ces programmes.

Bref, il se dégage de ces études de cas la grande caractéristique suivante pour bon nombre d'ensembles de logements abordables récents, habituellement aménagés conformément à une forme ou à une autre d'entente de partenariat. Ils semblent constituer une approche efficace axée

sur l'offre pour les ménages à faible revenu et à revenu moyen, mais à eux seuls, on constate qu'ils ne parviennent pas à remplacer le ciblage en profondeur de programmes antérieurs, notamment ceux avec une formule de loyers proportionnés au revenu pour les locataires.

Conclusions

L'aperçu qui vient d'être présenté décrit les caractéristiques, les fonctions et les répercussions de ces études de cas bien précises sur les PPP pour la production et la conservation de logements abordables. Ces mêmes cas décrits dans l'annexe B fournissent des précisions sur chacun des partenariats.

Comme nous l'avons fait remarquer au début de la section, ces cas ne constituent pas nécessairement un échantillon représentatif des PPP qu'on retrouve dans le domaine du logement abordable. Nous les avons sélectionnés pour illustrer différentes ententes de partenariat. Cependant, ils mettent en fait en évidence certaines caractéristiques et conditions préalables communes pour la création de PPP. Celles-ci font l'objet de la partie 4 du rapport. Auparavant, la partie 3 examine le contexte dans lequel s'inscrit la production de logements abordables au Canada, de même que les tentatives effectuées récemment pour mettre en place des PPP au pays. Elle est suivie, dans la partie 4, d'une comparaison de l'expérience des deux pays, destinée à mettre en évidence les leçons que le Canada peut tirer.

PARTIE 3 : SITUATION AU CANADA ET ÉTUDES DE CAS

Bien que le présent rapport traite essentiellement de l'expérience aux États-Unis relative à la mise en place et à l'utilisation de PPP, son objectif final consiste à déterminer les leçons que le Canada pourrait en tirer et qui pourraient contribuer à renforcer et à élargir les efforts qu'il déploie à l'heure actuelle pour lancer des PPP. Pour établir la base de la comparaison avec l'expérience des États-Unis, les auteurs examinent brièvement, dans cette section, la situation au Canada et donnent un aperçu de sept études de cas qui illustrent l'évolution des PPP ici.

Comparativement aux États-Unis, l'expérience avec les PPP au Canada est plus récente et, jusqu'à présent, elle constitue un phénomène limité. Les impératifs pour les PPP n'existaient tout simplement pas dans la même mesure au Canada qu'aux États-Unis à partir du début des années 80. Un certain nombre de facteurs sont à la base de cette évolution ralentie.

- Les organismes sans but lucratif au Canada n'avait pas des raisons aussi fortes de concevoir des solutions de rechange que leurs homologues des États-Unis.

- La misère dans les villes était moins apparente qu'aux États-Unis, de sorte que les leaders municipaux n'étaient pas aussi motivés de réagir en mettant en place des programmes d'intervention.

- Les mesures incitatives pour la participation du secteur privé, sous la forme du bâton (p. ex., la CRA) et de la carotte (p. ex., des avantages fiscaux) n'existaient pas ou étaient moins avantageuses pour les investisseurs et les sociétés privés.

- Le réseau communautaire de fourniture de logements sans but lucratif était bien établi et recevait l'appui financier de programmes permanents de financement sans but lucratif (situation qui existait depuis deux décennies).

Ce dernier facteur revêt une importance primordiale. En 1974, il existait une différence marquée entre les deux pays sur le plan des orientations stratégiques. Les États-Unis ont adopté une approche fondée sur des mesures incitatives pour l'aménagement par le secteur privé et sur des allocations-logement pour les locataires. Entre-temps, le Canada a adopté des programmes d'offre, des groupes communautaires sans but lucratif devenant le principal instrument de production. Alors qu'aux États-Unis, le secteur des organismes sans but lucratif était, à toutes fins pratiques, tenu à l'écart de la production de logements abordables, ce secteur était activement alimenté au Canada. En plus d'établir des programmes de logement sans but lucratif, les gouvernements au Canada ont directement favorisé la croissance d'une infrastructure sans but lucratif, en injectant des capitaux de lancement destinés à aider à mettre en place des groupe de gestion des ressources sans but lucratif. Par après, les groupes assuraient eux-mêmes leur croissance en imposant des frais d'aménagement, qui étaient capitalisés en tant que coûts de projet admissibles.

Même si les niveaux de financement ont fluctué entre 1973 et 1993, le secteur des organismes sans but lucratif au Canada se préoccupait de fournir des logements grâce à différentes réalisations de programmes sans but lucratif et, si besoin était, en exerçant des pressions pour le renouvellement ou le maintien du financement de programmes. Le Canada a mis en place ce que certains perçoivent comme l'un des meilleurs et des plus efficaces systèmes de logements sans but lucratif au monde (Dreier et Hulchanski, 1993; Hornburg et Pomeroy, 1995). À la différence des États-Unis, le secteur des organismes sans but lucratif n'a pas été poussé à chercher ou à concevoir des solutions de rechange. Bref, le milieu au Canada se complaisait dans une certaine suffisance au cours de cette période. Bien que beaucoup de défenseurs aient été d'avis qu'il fallait augmenter les niveaux de financement, peu d'entre eux ont envisagé la disparition complète de ces programmes.

Dans le milieu des années 80, un certain nombre de facteurs ont amené brusquement les gens à prendre conscience de la situation et ont jeté les bases de l'exploration d'autres solutions et des PPP. En premier lieu, on a élu un nouveau gouvernement fédéral dont la plate-forme électorale reposait sur les compressions budgétaires et la réforme de la constitution. On a assisté à une nouvelle période de fédéralisme coopératif, ce qui, dans le domaine du logement, s'est traduit par des efforts marqués pour amener les gouvernements provinciaux à consacrer une partie de leurs dépenses au logement. La politique en matière de logement était de plus en plus façonnée par les partenaires fédéral et provinciaux ou territoriaux.

En deuxième lieu, on a assisté, au milieu des années 80, à la naissance des PPP aux États-Unis, bon nombre de grandes villes dans ce pays établissant des partenariats permanents officiels. Comme cela avait toujours été le cas dans le passé, les décideurs et les défenseurs des intérêts en matière de logement canadiens surveillaient attentivement l'expérience aux États-Unis. Ce n'était plus qu'une question de temps avant que certaines de ces idées commencent à attirer l'attention au Canada.

En troisième lieu, l'explosion du secteur immobilier au cours des années 80 a ravivé les inquiétudes relatives à l'abordabilité des logements, notamment en ce qui a trait à l'accession à la propriété dans certains grands centres urbains. Les grandes sociétés municipales d'habitation sans but lucratif avaient accès à des ressources municipales (notamment des terrains) et ont commencé à mettre sur pied des coentreprises dans le but de jumeler l'expertise et l'efficacité en matière d'aménagement du secteur privé avec les objectifs publics de la municipalité. À la fin des années 80, on a vu apparaître une poignée de coentreprises, essentiellement situées dans les grands centres urbains où le problème du logement abordable était particulièrement grave, mais également où l'expertise municipale était bien développée et les intérêts privés, importants.

À la suite de la prolifération des partenariats au sud de la frontière durant la dernière moitié des années 80, il n'est guère surprenant de constater que le terme PPP est entré dans le vocabulaire dans le secteur du logement au Canada. Le thème du programme d'action d'une conférence organisée en 1987 pour souligner l'Année internationale du logement des sans-abri était le suivant «S'unir pour bâtir l'avenir». Dans un symposium distinct, l'Association canadienne de l'immeuble a défini de façon similaire le besoin et le désir de mettre en place des PPP, en s'appuyant sur l'expertise bien précise en matière d'aménagement et de leadership du secteur privé (Van Dyk, 1991).

Un an plus tard, dans son Congrès annuel de 1988, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) a intégré un atelier sur les PPP. Dans les actes du Congrès, on observait que devant la crise actuelle du logement abordable au Canada, les secteurs public et privé commençaient à essayer ensemble de concevoir des solutions novatrices à long terme au dilemme du logement social dans le pays (Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 1989).

Il est devenu de plus en plus évident que les PPP constituaient un instrument qui permettait d'étendre les sommes limitées allouées par le gouvernement, pendant que celui-ci se débattait avec la gestion du déficit. La SCHL n'a pas fait exception à la règle, son plan stratégique de 1989 s'articulant autour de la nécessité de collaborer avec d'autres pour parvenir à dégager un meilleur consensus sur les approches relatives au partenariat qui pourraient répondre aux attentes du secteur privé et permettre d'atteindre de grands buts sociaux. On retrouve l'appui le plus explicite de cette approche dans le mot de la fin de la Conférence canadienne ur le financement de l'habitation parrainée par le ministre de l'Habitation de l'époque en 1991. Celui-ci a annoncé qu'il avait l'intention de mettre sur pied le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH), dont le mandat consisterait à encourager et à promouvoir la création de partenariats au pays.

Le CCPPPH a été établi comme un catalyseur, le promoteur et la source des meilleurs conseils permettant de faire avancer et d'encourager les

partenariats (SCHL, 1996). Il s'occupe essentiellement de promouvoir les projets de production de logements abordables *qui n'ont pas besoin de subventions gouvernementales permanentes pour fonctionner*, caractéristique importante mise en évidence dans les études de cas.

En plus de donner des conseils et de diffuser des renseignements provenant d'entreprises risquées couronnées de succès, le Centre permet d'avoir accès au Programme de financement pour la préparation de projets (PFPD), prêts sans intérêt qui sont capitalisés et remboursés une fois les dispositions pour le financement permanent prises, ou radiés si le projet n'a pas lieu) et également d'obtenir plus facilement de l'assurance hypothécaire. Il aide aussi à concevoir des ententes novatrices en matière de financement et travaille en collaboration avec des souscripteurs de la SCHL à concevoir des exceptions aux critères de souscription standard nécessaires pour faciliter l'octroi de ces prêts. Mises à part les exceptions relatives à la souscription, il n'y a pas de redevance et de prime pour les PPP qui reçoivent l'aide du CCPPPH.

Le CCPPPH intervient essentiellement dans les initiatives sans but lucratif, dont bon nombre desservent les personnes âgées ou les personnes ayant des besoins spéciaux, bien que certaines d'entre elles soient des projets d'accession à la propriété destinés aux ménages à revenu moyen. Étant donné qu'il n'existe pas de nouvelles subventions, ces projets cherchent à générer des capitaux pour la mise de fonds en levant des fonds ou en recueillant les contributions directes de résidents, ou encore ont accès à des redevances sur les terrains, essentiellement par le biais de partenariats avec des municipalités.

Les modèles financiers axés sur l'aide fournie par le CCPPPH sont les suivants :

- Les projets avec baux viagers. Conçus par des groupes sans but lucratif, ils voient leur mise de fonds constituées par des contributions de personnes âgées, et ils obtiennent une créance hypothécaire générale sur le reste de la dette. Les occupants paient alors un loyer proportionnel qui couvre leur part de l'hypothèque plus les coûts d'exploitation. La SCHL fournit une assurance hypothécaire sur le prêt de construction et renonce aux exigences standard qui s'appliquent à l'engagement d'un emprunteur.

- Les coopératives d'habitation à capitalisation. Semblables aux baux viagers, celles-ci comportent des prêts hypothécaires individuels consentis aux membres de la coopérative à l'aide du Programme d'assurance-prêt pour accédants à la propriété (95 % de l'hypothèque). Les résidents doivent rassembler la mise de fonds de 5 % à partir de leurs propres sources de financement.

- Des maisons d'hébergement et de retraite subventionnées sans but lucratif. Bon nombre d'installations qui existent disposent de terrains et se chargent de recueillir les fonds sous forme de dons de travail et de liquidités. Celles dont les ensembles d'habitation sont plus âgés (avec des intérêts accumulés dans une propriété immobilière et des réserves provenant des opérations actuelles) sont également capables d'utiliser cette mise de fonds pour mettre en place un financement privé. Les prêts de construction et les prêts permanents sont assurés par la SCHL (qui couvre habituellement de 60 % à 75 % des coûts).

- Les initiatives de partage de la mise de fonds pour l'accession à la propriété. Elles touchent les terrains municipaux, comportant habituellement un bail à valeur nominal avec possibilité de rachat à une période prédéterminée lorsqu'il est prévu que le propriétaire sera en mesure d'assurer le refinancement. Les terrains constituent la garantie du prêt hypothécaire.

- Des coentreprises municipales/sans but lucratif avec des promoteurs privés. Elles présentent différentes caractéristiques propres à l'emplacement ou à l'ensemble d'habitation. Souvent la municipalité offre des terrains à

des conditions avantageuses et parfois des privilèges de zonage, en échange desquelles le promoteur s'engage à allouer un certain nombre de logements à un groupe sans but lucratif.

La principale caractéristique de la plupart de ces ententes du CCPPPH réside dans le fait que certaines exceptions secondaires à la souscription ont été consenties (l'abandon des engagements personnels, la motivation, les antécédents et l'actif d'organismes sans but lucratif déjà en place remplaçant de façon implicite l'engagement juridique). Dans certains cas, il faut établir de nouveaux documents juridiques (qui sont partagés ultérieurement), mais les logements ne sont pas destinés aux clients traditionnels à faible revenu des logements publics et sans but lucratif (à l'exception des personnes âgées).

Bon nombre d'ensembles d'habitation avec partenariat dans lesquels le CCPPPH s'est engagé jusqu'à présent contiennent des logements spécialisés pour les personnes âgées qui disposent souvent d'une mise de fonds provenant de la vente de leur maison et qui peuvent s'offrir des services de soutien. Les ensembles de logements qui s'efforcent de répondre aux besoins des ménages à faible revenu n'ont pas encore fait la démonstration qu'ils étaient viables sur le plan financier, sauf dans les marchés à prix bas où le prix des logements abordables a permis de concevoir certains projets d'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu.

En outre, dans les projets entrepris jusqu'à présent, l'incidence de la participation du secteur privé est remarquablement inexistante. Il s'agit essentiellement d'initiatives sans but lucratif et, dans certains cas, de partenariats publics sans but lucratif. Dans quelques cas, comme ceux inclus dans les études de cas, des promoteurs privés interviennent dans le cadre de coentreprises, mais il existe très peu de preuves de la participation de représentants de la communauté financière et de prêts hypothécaires, au-delà des activités commerciales traditionnelles de financement de prêts assurés[20].

La dernière caractéristique de la situation au Canada qui favorise également de façon indirecte les PPP est le projet pilote national de responsabilisation (*Solutions - Maisons*), petit programme de subventions d'amorçage, financée par la SCHL et réalisé par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU). Ce programme offre de petites subventions dont le montant peut atteindre 20 000 $, à des groupes communautaires pour les aider à concevoir de nouvelles façons de répondre aux besoins en matière de logement abordable dans leur collectivité. On encourage les bénéficiaires de ces subventions à faire appel aux ressources locales, telles que les immeubles, les matériaux qui existent déjà, de même que l'expertise et la mise de fonds en travail. Ce n'est qu'en 1995 que ce projet a été mis en oeuvre, et, grâce à un appel de propositions en 1996 et en 1997, il a financé 31 initiatives au pays. Parce qu'ils sont invités à explorer des ressources et des solutions à l'échelle municipale, ces efforts commencent à forger des partenariats comprenant l'administration municipale, des groupes d'aide sociale et, dans certains cas, le secteur privé, représenté par des courtiers en immeubles dans deux collectivités et par des coopératives d'épargne et de crédit dans deux autres projets.

Nous avons préparé sept études de cas canadiens pour illustrer la diversité de l'expérience jusqu'à aujourd'hui au pays et pour établir une certaine comparaison avec les approches utilisées aux États-Unis, qui ont été décrites plus haut. La présentation est identique à celle utilisée dans les cas des États-Unis, et tente d'illustrer la diversité de l'expérience au Canada.

Les exemples de Toronto et de Kamloops présentent différents aspects de coentreprises, notamment l'utilisation novatrice de dispositions relatives à l'impôt sur le revenu, de contributions sous forme de terrains municipaux et d'expertise en matière d'aménagement du secteur privé. Le projet pour personnes âgées de Kennebec illustre un cas où on a utilisé des terrains existants et eu recours à des activités de collecte de fonds. Le cas d'Hochelaga-Maisonneuve s'appuie effectivement sur des programmes de subventions du

gouvernement, mais présente les efforts déployés récemment pour mettre en place un partenariat essentiellement dans le but de tirer avantage du parc actuel de logements relativement abordables grâce à un partenariat de remise en état. Le second cas de Montréal (Fonds d'investissement) et le cas de Winnipeg décrivent les premiers efforts destinés à assurer une nouvelle source de capitaux. Ces deux derniers cas sont remarquables en ce qui a trait au degré de participation du secteur privé, caractéristique qui s'observe assez rarement dans l'expérience au Canada. Les principales caractéristiques des études de cas au Canada (toutes présentées en détail dans les annexes) sont les suivantes.

Dans l'*Elizabeth/Chestnut Rental Project* de la ville de Toronto, une société d'habitation sans but lucratif (Cityhome) a utilisé un emplacement appartenant à la municipalité et une entente novatrice de coentreprise où les revenus de location de la composante commerciale servaient à subventionner des pertes d'exploitation encourues par un ensemble de logements locatifs abordables. Cityhome a fait appel à un partenaire de coentreprise du secteur privé qui a loué le terrain, entrepris la construction de l'immeuble de rapport et l'a loué à Cityhome pour que cette dernière loue les appartements à des locataires.

La combinaison de moyens de financement comprenait un prêt sans intérêt consenti par le gouvernement provincial (conformément au programme Enterprise-location). L'une des principales composantes de cette combinaison résidait dans l'entente de location, en vertu de laquelle le partenaire de coentreprise du secteur privé avait droit à la déduction pour amortissement (pertes d'amortissement) découlant de l'ensemble à titre de déduction par rapport aux revenus d'autres sources.

L'initiative *Royce Dupont*, à Toronto également, est une coentreprise plus récente entre la société d'habitation de la ville et un promoteur privé. La ville a fourni le terrain au prix coûtant et a utilisé un prêt hypothécaire silencieux de deuxième rang pour décourager la spéculation. Le projet servait à construire des maisons en rangée à vendre à un prix nettement inférieur au prix en vigueur sur le marché privé et à coût abordable pour les travailleurs à revenu moyen qui cherchaient à devenir propriétaires. Une fois amorcé, l'aménagement devait intégrer des logements abordables à vendre ainsi que la production de logements sans but lucratif. À la suite de la disparition du programme provincial sans but lucratif, tout l'emplacement a été aménagé conformément au modèle de l'accession à la propriété à coût abordable.

Les logements pour personnes âgées du *Kennebec Manor* à Saint John représentent un ensemble d'appartements à louer, construits grâce au travail fourni gratuitement et financé par des dons auxquels s'est ajoutée une hypothèque commerciale. L'ensemble a été construit à proximité d'un centre d'hébergement afin de loger les familles des résidents du centre d'hébergement. Celui-ci fonctionne depuis longtemps, les antécédents de ses responsables en matière de remboursement de prêts sont bons, et ceux-ci disposent d'une mise de fonds considérable : il s'agit de facteurs qui ont beaucoup pesé dans la décision de la SCHL de souscrire au rapport prêt-valeur élevé requis pour le financement de l'ensemble de logements.

Le cas de *Kamloops Legion* fait appel à un partenariat entre la Légion royale canadienne, un promoteur privé et la ville, destiné à offrir des propriétés et des logements locatifs à coût modique dans le centre ville de Kamloops. Le promoteur construit actuellement un ensemble de 48 logements à vendre à des membres de la Légion à des prix inférieurs à ceux en vigueur sur le marché, dont sept logements sont retenus pour le pool municipal de logements abordables destinés aux personnes âgées. La ville offre un bail de 99 ans sur un emplacement qui lui appartient, comportant un paiement différé en échange des sept logements locatifs pour personnes âgées.

Le *Winnipeg Housing Opportunities Program* constitue une nouvelle initiative destinée à établir un fonds spécialisé en fiducie, utilisant l'intérêt des comptes des courtiers en immeubles. Cet argent servira à constituer un fonds de prêt

renouvelable pour le financement de l'acquisition et de la remise en état de logements dans le cadre d'un programme assisté destiné aux acheteurs de maisons. Les partenaires privés sont essentiellement des intérêts du secteur immobilier qui cherchent à produire de nouveaux débouchés pour l'achat de maisons, tout en avantageant la collectivité par la revitalisation et en offrant des possibilités accrues d'accession à la propriété à des ménages qui autrement n'auraient pas été capables de devenir propriétaires. Le programme HOP assure également des capitaux grâce à un partenariat tripartite : le *Winnipeg Development Agreement*.

Un autre effort destiné à concevoir un fonds spécialisé en fiducie est le *Fonds d'investissement de Montréal* (FIM). Créé récemment à Montréal, il s'agit d'un fonds d'investissement qui subventionne l'acquisition et la remise en état d'immeubles qui existent déjà dans certains quartiers délabrés dont les conditions sociales se détériorent, et il est motivé par des intérêts civiques et commerciaux, ceux de travailleurs et d'oeuvres de bienfaisance qui souhaitent mettre un terme à la spirale du déclin urbain, protéger les investissements qui existent et stimuler de nouveaux investissements ainsi que la création d'emploi. Le FIM offrira un financement par prêt hypothécaire de deuxième rang afin d'aider les associations sans but lucratif et les coopératives à acquérir et à remettre en état des immeubles existants.

Le projet de revitalisation du quartier d'Hochelaga-Maisonneuve à Montréal est un projet pilote, un parmi plusieurs qui ont été lancés dans le cadre d'un nouveau programme mis en place au Québec, le programme de revitalisation des quartiers centraux. Il représente un partenariat entre la province et la ville, qui se répartissent, en parts égales, le coût de 40 millions de dollars de l'initiative (pour cinq quartiers en tout), et des propriétaires d'immeubles dans ces collectivités. À quelques exceptions près, les propriétaires (y compris les propriétaires-occupants et les propriétaires d'immeubles d'habitation) sont tenus de défrayer le tiers du coût de la remise en état des logements, les deux autres tiers étant couverts par le programme. Cette étude de cas est unique au Canada de par le financement public considérable fourni par le gouvernement provincial et la ville. Le programme s'adresse aux quartiers les plus défavorisés de Montréal. L'investissement conjoint est motivé par le désir de mettre un terme à la tendance au déclin, de stabiliser ces quartiers du centre ville et, en dernier ressort, de stimuler le réinvestissement du secteur privé. Cette approche repose sur des investissements publics stratégiques destinés à encourager les efforts de revitalisation dans les secteurs désignés.

Aperçu et observations générales

Ces études de cas au Canada constituent un groupe d'exemples plus limités; elles visent à illustrer l'étendue des PPP au Canada et à jeter les bases d'une comparaison entre ces cas et les cas aux États-Unis décrits plus haut. Nous évaluons de la même façon la nature des partenariats, les mécanismes employés, les programmes de financement public auxquels les partenariats ont eu accès, le regroupement et les répercussions sur l'abordabilité.

Partenaires concernés et nature de leur participation

La principale caractéristique des PPP au Canada qui permet de les distinguer est l'absence de financement public (sauf celui fourni dans le cas d'Hochelaga-Maisonneuve à Montréal). Les PPP se caractérisent essentiellement aussi par le petit nombre de partenaires et l'absence d'organismes intermédiaires. Bien que le CCPPPH s'efforce de jouer un rôle de conseiller technique, ses activités sont relativement limitées lorsqu'on les compare à celles des intermédiaires aux États-Unis.

Ce n'est qu'en utilisant une définition relativement large du terme «partenariat» que nous pouvons qualifier ces cas de PPP. Le partenariat et le partage des risques ont une portée réduite comparativement à l'expérience des États-Unis. Cette situation est vraisemblablement attribuable à l'absence du bâton et de la carotte dans le système canadien.

La SCHL intervient dans quatre des cas décrits ici. Dans les cas de Kamloops et de Kennebec, elle a fourni l'assurance hypothécaire nécessaire en assouplissant un peu les directives de souscription (on a accepté de remplacer l'engagement d'organismes sans but lucratif par leurs antécédents). Dans le projet Royce Dupont, les acheteurs de maison peuvent avoir accès au Programme d'assurance-prêt pour accédants à la propriété pour réduire la mise de fonds. À Montréal (Hochelaga-Maisonneuve), la SCHL a versé une subvention dans le cadre du programme Abordabilité et choix toujours (ACT).

Le projet Elizabeth/Chestnut faisait appel à la société d'habitation sans but lucratif de la ville (Cityhome), à un promoteur privé et au gouvernement provincial (dans le cadre du programme de prêts pour logements locatifs Entreprise-location).

La municipalité représentait l'un des principaux intervenants dans le projet Hochelaga-Maisonneuve et a joué un rôle important dans les projets de Kamloops et de Toronto, soit à titre de promoteur (Toronto), soit à titre de facilitateur (Kamloops). Le FIM est également une réalisation de la société d'habitation de la ville, bien qu'il soit établi de façon autonome.

Les cas de Winnipeg et de Montréal (FIM) se trouvent à la limite des aspects explorés dans l'expérience canadienne. Dans les deux cas, on a effectué des recherches sur les PPP aux États-Unis et on s'efforce de mettre en place des partenariats municipaux élargis avec la participation marquée du secteur privé. Bien qu'il reste à voir dans quelle mesure ces initiatives seront couronnées de succès, elles se démarquent beaucoup de l'expérience canadienne jusqu'à aujourd'hui. Dans ces deux cas, alliés à l'autre cas de Montréal (Hochelaga-Maisonneuve), on tire avantage d'un marché immobilier relativement déprimé, où on retrouve une quantité considérable de logements à coût modique, qui se prêtent bien à un projet de remise en état, pouvant servir de catalyseur à la mise en place d'investissements privés.

À l'exception du vaste partenariat financier récemment créé à Montréal (FIM), les preuves d'une participation active de la communauté financière et de prêts canadienne dans ces partenariats ou dans d'autres sont extrêmement limitées (différence fondamentale avec les États-Unis).

En général, les cas au Canada n'ont pas réussi à trouver de financement hypothécaire à taux d'intérêt bas, autre que le programme (temporaire) Entreprise-location de l'Ontario (Elizabeth/ Chestnut). Un autre cas qui fait sans doute exception, c'est le FIM de Montréal, où le taux d'intérêt de 8 % sur le financement hypothécaire de deuxième rang dans certains ensembles de logements sans mise de fonds peut représenter un rendement inférieur au marché (relativement au risque)[21].

Programmes de financement public auxquels les partenaires ont eu accès

La caractéristique sans doute la plus remarquable de l'expérience au Canada réside dans le fait que les différents partenariats examinés ont fait appel à un financement public très limité, exception faite évidemment du projet Hochelaga-Maisonneuve. Dans les cas où d'autres programmes en recevaient directement de l'aide financière, la portée de cette aide assurée par le gouvernement était très réduite : il s'agissait essentiellement du report d'intérêt ou de la renonciation aux intérêts. Dans le cas d'Elizabeth/ Chestnut, on s'est servi d'un prêt provincial sans intérêt, et dans le cas de Kamloops, il y avait une subvention implicite qui comportait un paiement différé du bail foncier. La contribution de la municipalité au projet sous la forme d'un terrain (bien qu'elle en conserve la propriété par l'entremise de Cityhome) a également facilité la réalisation du projet Royce Dupont. En aucun cas, le financement public n'a été mis à la disposition d'ensembles de logements comme un instrument permettant d'attirer des capitaux privés, ou des prêts assortis de privilèges, caractéristique essentielle du système aux États-Unis. Il s'agit d'un des objectifs visés dans le cas de Montréal (Hochelaga-Maisonneuve), mais il reste à voir si

les propriétaires privés suivront l'investissement public en investissant de nouveaux capitaux pour la rénovation d'immeubles.

Regroupement : façon dont les éléments et les partenaires sont regroupés

Étant donné que le nombre de partenaires et de mécanismes concernés est très limité, le degré de complexité qui caractérise les cas aux États-Unis n'est pas la marque du regroupement des «ententes de partenariat» au Canada. En outre, étant donné que le nombre de mécanismes en place est très réduit, le regroupement des éléments nécessaires pour qu'un aménagement soit viable est noir ou blanc (ça fonctionne ou ça ne fonctionne pas). Les proposants n'ont pas la possibilité d'expérimenter différentes combinaisons de mécanismes ou de partenaires parce que la gamme d'options n'existe tout simplement pas. De même, l'absence de programmes de financement public va à l'encontre de la pratique, répandue chez les partenaires privés aux États-Unis, d'exiger des engagements préalables d'aide financière publique.

Au Canada, certains PPP sont devenus relativement complexes en cherchant à profiter de certains mécanismes axés sur l'impôt. Dans le projet Elizabeth/Chestnut et une poignée d'autres coentreprises qui ont été mises à l'essai à la fin des années 80, les partenariats étaient organisés de façon à pouvoir profiter d'avantages fiscaux qui étaient mis à la disposition de promoteurs privés. Il s'agissait essentiellement du recours, par le promoteur privé, à l'amortissement (pertes théoriques par le biais de la déduction pour amortissement), qui lui permettait de réduire son revenu imposable. Des modifications fiscales survenues à la fin des années 80 ont diminué le taux d'amortissement des biens immobiliers et ont également limité la déductibilité des coûts accessoires. Cette disposition ne s'applique pas aux investisseurs passifs (c.-à-d. les gens qui n'évoluent pas directement dans le domaine de l'immobilier), ce qui limite la possibilité de constituer des abris fiscaux.

Bien que ces caractéristiques demeurent en place, et qu'elles semblent séduisantes, les manoeuvres fiscales et légales complexes qu'il faut faire pour profiter de ces avantages limitent de façon générale leur utilisation. Peu d'éléments permettent d'établir qu'on a essayé de maintenir ce genre d'approche depuis la mise en place de quelques coentreprises à la fin des années 80 (Van Dyk, 1991; Lampert et Pomeroy, 1997).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe également peu de preuves permettant d'établir l'existence de niveaux et de partenaires de multifinancement comme aux États-Unis. Tous les cas mentionnés ici n'ont utilisé qu'une source de financement, tout au plus deux (Entreprise-location, le prêt hypothécaire de deuxième rang du FIM et le paiement différé du bail pour le terrain de la ville de Kamloops). L'assurance de la SCHL, là où on peut y avoir accès, offre un instrument garantissant l'ensemble du financement obtenu auprès d'un seul prêteur. Il n'est pas avantageux de chercher à contracter plusieurs prêts et il n'existe pas de mesure incitative à cet égard.

Incidence sur la fourniture de logements abordables

Encore une fois, à la différence des États-Unis, comme les PPP au Canada ne font pas appel à des programmes de financement public, il n'y a pas d'objectif d'abordabilité obligatoire. Par conséquent, on ne dispose pas de données sur le degré d'abordabilité réalisé dans ces sept PPP. Cependant, ils ont tous été mis en place par des proposants intéressés à répondre aux besoins en matière de logement abordable, et ils s'efforcent essentiellement de produire des logements les plus abordables qui soient. Pour obtenir l'abordabilité, on s'est efforcé essentiellement de réduire au minimum les coûts, dans le cadre d'accords assortis de privilèges s'appliquant à des terrains municipaux (Toronto et Kamloops), en utilisant des «terrains gratuits» qui existaient déjà (Kennebec) ou en visant un parc de logements privés abordables, mais mal entretenus (Montréal et Winnipeg).

Sans aide financière (à l'exception du cas d'Hochelaga-Maisonneuve à Montréal), les réalisations en matière d'abordabilité dans les PPP canadiens ressemblent aux deux cas non subventionnés aux États-Unis (les ADU et la CFH de Fairfax). Elles semblent répondre aux besoins des ménages marginaux, dont les revenus sont sans doute près du plafond de revenu déterminant les besoins impérieux, mais sans être nettement inférieurs à ce plafond (et variant entre 80 % et 120 % du revenu médian de la région, bien que cette mesure aux États-Unis ne soit pas utilisée au Canada).

Comme nous l'avons fait remarquer au début de la présente section, les PPP représentent une caractéristique plus récente et moins développée du système de logement abordable au Canada. Bien que ce bref aperçu révèle la portée limitée des PPP jusqu'à aujourd'hui, il sert également à mettre en évidence les secteurs où il y aurait lieu d'intervenir pour améliorer le système actuel, dans le but de faciliter davantage la mise en place de partenariats disposant d'une certaine capacité à répondre aux ménages à faible revenu dans le besoin. Ces leçons font l'objet de la partie 4 du présent rapport.

PARTIE 4 : ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE AUX ÉTATS-UNIS : LEÇONS QUE LE CANADA PEUT EN TIRER

Évaluation de l'expérience relative aux PPP aux États-Unis

L'examen détaillé des mécanismes et des mesures ainsi que les études de cas présentées ici à titre indicatif donnent une bonne idée de l'importance relative des différentes mesures en place actuellement aux États-Unis.

En évaluant l'incidence globale des PPP, il convient de souligner qu'en eux-mêmes et par eux-mêmes, les PPP ne créent pas nécessairement des logements abordables. Le nombre de logements abordables obtenus varie en fonction des mesures mises à la disposition de chaque projet de PPP et intégrés à ce projet.

Dans presque tous les cas de PPP aux États-Unis, les programmes de subventions publiques représentent un facteur clé des réalisations en matière de logements abordables (directement ou indirectement par le biais de dispositions du code fiscal). La quantité de fonds publics à la base du partenariat détermine de même dans quelle mesure le produit est abordable.

L'un des principaux problèmes liés aux PPP aux États-Unis porte sur leur efficacité à répondre aux besoins des ménages à très faible revenu. Il est bien certain que les études de cas incluses dans le présent rapport de même que la majeure partie de l'analyse bibliographique font ressortir cette faiblesse. Encore une fois, il ne s'agit pas vraiment d'une critique à l'endroit des PPP, mais plutôt de la condamnation de l'incapacité des programmes publics à offrir une aide sérieuse en matière de subventions, nécessaire pour rejoindre les ménages à faible revenu (Stegman, 1991).

En 1990, le GAO aux États-Unis faisait observer que les PPP sont devenus des entités importantes de développement ces dernières années, *non pas parce qu'ils sont efficaces en eux-mêmes, ou sensibles aux besoins des clients, mais parce qu'ils constituent des instruments permettant au gouvernement fédéral de limiter ses dépenses et de mettre en place ses propres fonds.* (GAO, 1990; passage mis en évidence par nos soins).

En dépit des observations qui précèdent, une brève analyse de la documentation sur le sujet permet d'obtenir un point de vue relativement positif sur les PPP dans la perspective de la création de logements abordables. Les principaux avantages reconnus sont, entre autres, les suivants :

- Les PPP se sont avérés être des instruments novateurs, polyvalents et souples. En outre, il est possible de concilier beaucoup mieux cette souplesse avec les besoins locaux que dans les programmes antérieurs conçus à l'échelle nationale (Rouse et Harvey, 1989).

- Les PPP permettent aux promoteurs privés d'avoir accès à des ressources publiques et à des subventions auxquelles ils n'auraient pas droit autrement, et ils peuvent souvent offrir la visibilité dans les médias et des avantages du point de vue de la commercialisation (Bates et Strickland, 1991; Randall et Hoffman, 1993).

- Les organismes publics et parapublics peuvent utiliser l'expertise, l'efficacité et la discipline financière du secteur privé. L'administration municipale est motivée par les PPP qui contribuent à revitaliser les quartiers et par les avantages qu'elle peut en retirer, dans la mesure où elle peut réduire les dépenses engagées dans les services de maintien de l'ordre et d'autres services médicaux et sociaux et accroître l'assiette fiscale (Bates et Strickland, 1991).

- Pour les prêteurs, les PPP représentent un débouché pratique qui leur permet de répondre aux exigences de la *Community Reinvestment Act* (Marshall, 1994). En travaillant en collaboration avec d'autres prêteurs (par le biais de consortiums), le secteur public et des organismes communautaires sans but lucratif,

les prêteurs créent de nouveaux débouchés commerciaux (des prêts qui en eux-mêmes n'auraient pas été pris en considération), entretiennent des relations harmonieuses avec le public et contribuent à l'assainissement de quartiers et l'amélioration des conditions.

- On indique également que les collectifs d'habitation produits dans le cadre de PPP représentent sans doute des prêts plus sûrs que ceux consentis pour des ensembles de logements destinés aux ménages à faible revenu produits par le secteur privé dans le cadre des anciens programmes du HUD et de la FHA. Les prêteurs qui souscrivent à des ensembles de logements abordables liés à des PPP indiquent qu'ils obtiennent un bon rendement pour leur prêt, et que les cas de défaut sont rares, ce qui contraste de façon marquée avec le taux global de cas de défaut pour les collectifs d'habitation (Dipasquale et Cummings, 1992).

- La possibilité de réduire les risques grâce à la participation de l'administration municipale, d'organismes communautaires bien établis, de même que d'intermédiaires locaux ou nationaux amène à percevoir les PPP comme une source de crédit amélioré, bien que cette perception n'ait sans doute pas de justification ou de recours sur la plan légal. Simplement le fait que l'administration municipale a un intérêt politique dans la réussite d'un ensemble de logements fournit une garantie supplémentaire aux promoteurs et aux prêteurs privés (Knight, 1996; Nenno, 1996).

- En plus de réduire les risques financiers, les PPP jouent un rôle important en diminuant les risques politiques. L'histoire du secteur du logement destiné aux ménages à faible revenu est ponctuée de nombreux échecs illustrés par le secteur du logement public d'une part, marquée par la corruption et les cas de défaut dans les portefeuilles du marché assurés par la FHA d'autre part, ce qui a contribué à augmenter la méfiance à l'égard du gouvernement. La production de logements destinés aux ménages à faible revenu peut également constituer une entreprise onéreuse, qui rend les échecs encore plus embarrassants (GAO É.-U., 1995). Les PPP offrent la possibilité aux politiciens de se protéger contre ce risque en le partageant avec d'autres.

Compte tenu de la grande diversité des organisations possibles dans le cadre de PPP, on a obtenu un succès très mitigé en soumettant cette approche à des évaluations officielles. Les prétendues réussites sont essentiellement basées sur des anecdotes (GAO É.-U., 1990). Le GAO a tenté de concevoir un cadre d'évaluation pour les PPP engagés dans la production de logements et le développement communautaire; cependant, jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu d'évaluation publiée.

On se demande toujours si les PPP représentent une façon efficace de répondre aux besoins en matière de logement abordable. À vrai dire, il serait très difficile de généraliser, compte tenu de la diversité des méthodes que le terme PPP recouvre, ne serait-ce que la diversité offerte par les études de cas présentées ici. Cependant, on observe que les PPP constituent un arrangement complexe, souvent embrouillé (Suchman *et al.*, 1990). D'autres n'ont pas hésité à affirmer que les PPP ne sont pas très efficaces, compte tenu du coût de la transaction servant à regrouper cinq sources de financement distinctes ou plus et qu'on oublie d'en tenir compte (Stegman, 1991).

Évaluation de mécanismes individuels

Compte tenu de ces observations, il se peut qu'il soit davantage utile d'évaluer l'efficacité relative des mesures individuelles employées dans un PPP en particulier. Dans la partie 1, on a regroupé les principaux mécanismes dans deux catégories : les éléments constitutifs préalables et les mécanismes auxiliaires et facilitants. On a constitué ces catégories pour refléter le fait qu'il faut au moins un de ces éléments, et plus souvent une combinaison de plusieurs d'entre eux, pour encourager toute activité d'envergure liée au logement abordable. La principale question qu'on se pose, c'est de savoir si pris indépendamment, l'un ou l'autre de ces éléments pourrait déboucher sur la production de logements abordables.

On a également défini une troisième catégorie de mécanismes dans la partie 1 : innovations et raffinements». Ils sont considérés comme des caractéristiques qui améliorent et élargissent les possibilités d'établir des partenariats et de fournir des logements abordables. Ils sont davantage perçus comme la cerise sur le gâteau. Ce ne sont pas des ingrédients essentiels, mais ils contribuent en fait à élargir l'incidence des PPP, notamment en étendant les ressources préalables et auxiliaires encore davantage.

Comme les deux exemples dans Fairfax (ADU et *Catholics for Housing,* Thornewilde), l'ont démontré, des règlements municipaux ont permis de produire des logements abordables (selon la définition relativement large de logements abordables aux États-Unis), sans subvention. Par conséquent, les règlements pourraient passer de la troisième catégorie (innovations et raffinements) à la liste des éléments préalables et facilitants.

La figure 4.1 présente l'évaluation théorique des mesures des deux premières catégories (éléments constitutifs préalables et mécanismes auxiliaires et facilitants). Pour chacune d'entre elles, on indique sa principale contribution à la production de logements abordables. Puis, on évalue la possibilité de produire des logements abordables en l'absence de tous les autres mécanismes.

Ces mécanismes sont regroupés en deux catégories : ceux qui font appel aux dépenses publiques et ceux qui n'y font pas appel.

La figure 4.1 démontre qu'en *théorie*, il est concevable que certains mécanismes permettent de produire des logements abordables indépendamment d'autres mécanismes. Cependant, en pratique, il est peu probable que bon nombre d'entre eux soient en fait efficaces (ou soient même maintenus) sans l'appui d'un certain regroupement des autres mécanismes, notamment les subventions considérables obtenues par le biais des différentes subventions et des crédits d'impôt.

Bon nombre de ces mécanismes sont en symbiose étroite. Ainsi, dans quelle mesure les consortiums de prêts auraient évolué sans l'imposition des exigences prévues dans la CRA? Aurait-on créé des fonds de capitalisation sans un produit financier à vendre? Ces produits auraient-ils été viables sans les subventions considérables accordées par le gouvernement fédéral à différents programmes?

Le fait ici est que, au cours d'une période de plus de dix ans, un groupe de mesures se renforçant mutuellement a graduellement été créé et s'est progressivement ajouté. Chaque mesure a été mise sur pied ou raffinée dans le contexte qui existait à ce moment-là. Ces mesures n'ont pas été conçues pour fonctionner indépendamment. Par conséquent, il n'est guère surprenant de constater que seules certaines d'entre elles sont autonomes, ou qu'il est à peu près impossible qu'on tente de les utiliser à l'extérieur d'une entente de PPP.

Principales caractéristiques du système de logements abordables aux États-Unis dans les années 90

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le gouvernement fédéral a déployé des efforts concertés pour promouvoir les PPP dans le but de limiter ses dépenses directes et de mettre en place des fonds fédéraux (GAO É.-U., 1990).

Bien que le gouvernement fédéral ait réduit considérablement ses nouvelles dépenses directes relatives aux programmes dans le secteur du logement, en plus de diminuer les nouveaux engagements dans les programmes de production de logements, on continue à affecter des fonds importants (par le biais des subventions globales dont la portée est plus vaste), ce qui permet aux PPP de prendre un essor considérable.

On estime les sommes allouées en 1998 au programme de la CDBG et à HOME à 4,6 milliards de dollars et à 1,3 milliard de dollars respectivement. La nouvelle autorisation annuelle de crédit pour le LIHTC s'élève à environ 315 millions de dollars. Étant donné que ce niveau de crédit s'étale sur une période de dix ans, le total des sommes allouées chaque année correspond à des dépenses fiscales pouvant atteindre en tout

Figure 4.1 :
Possibilité pour différents mécanismes de produire des logements abordables, indépendamment d'autres mesures et mécanismes

1. Mesures sans dépense gouvernementale		
	Principale contribution	**Résultats théoriques obtenus indépen.**
Community Reinvestment Act	Elle impose de fortes mesures incitatives et des moyens moraux de persuasion aux prêteurs. Elle encourage le prêt aux prêteurs ou aux secteurs marginaux.	Sans consortium de prêts et autres prêts non privilégiés, il y a peu de chance qu'elle produise des logement abordables.
Objectifs spéciaux des entreprises subventionnées par le gouvernement (*Fannie Mae, Freddie Mac*)	Les entreprises subventionnées par le gouvernement doivent à acheter des prêts destinés aux ménages à faible revenu.	Dépendent du montage des prêts destinés aux ménages à faible revenu aux fins d'achat, sans la CRA, il est peu probable qu'ils seraient mis à la disposition des quartiers défavorisés. Ils auraient une incidence potentielle sur l'amélioration du financement destiné aux acheteurs de maison à faible revenu ou à revenu moyen dans d'autres quartiers.
FHLB - *Affordable Home Program*	Pool de prêts (et de subventions) dont les taux sont inférieurs à ceux en vigueur sur le marché, mis à la disposition des membres de la FHLB qui participent à des projets municipaux de remise en état et de production de logements pour des ménages à faible revenu.	Il sert habituellement à réduire le taux hypothécaire global pondéré en tant que l'un des composantes du financement. Il pourrait techniquement financer une hypothèque au complet, mais il a été conçu comme un complément d'autres prêts et ne serait pas appliqué tout seul pour financer entièrement un prêt.
Intermédiaires (notamment les intermédiaires nationaux et municipaux – p. ex., la LISC, l'*Enterprise Foundation*, le LIHF et différents partenariats dans villes)	Ils interviennent en tant que courtier pour placement de capitalisation, réunir des fonds par le biais de fondations et les dons de société et offrir des conseils techniques, de l'aide de démarrage aux fins de sensibilisation à des partenariats municipaux et à des organismes communautaires.	Il pourrait continuer à jouer un rôle important dans le renforcement de l'expertise municipale, mais la capacité de la CDC à produire des logements abordables serait limitée sans l'accès aux capitaux liés au LIHTC ou à un programme de dépenses comme HOME ou la CDBG ou encore à des fonds en fiducie.
Consortium de prêts	Associations de prêteurs qui regroupent les fonds et les risques pour offrir des capitaux aux emprunteurs qu'ils auraient traditionnellement considéré comme un risque élevé.	Bien que les consortiums de prêt ne soient pas à proprement parler un produit de la CRA, celle-ci leur a donné un essor considérable. Sans autre créance de second rang ou fonds publics, il est extrêmement improbable que les consortiums de prêt puissent financer ou financent indépendamment la production de logements abordables.
2. Mécanismes liés aux dépenses		
CDBG/HOME	Subventions globales axées sur une formule, qui offrent des pools de capitaux aux municipalités afin de leur permettre de concevoir et de mettre en oeuvre leurs propres programmes.	Ils peuvent déboucher sur la production de logements abordables sans d'autres intrants. Ils réussissent à créer des prêts hypothécaires de deuxième accessoires dans des initiatives liées à l'acquisition d'une maison à coût abordable.
Obligations hypothécaires exonérées de taxe	Elles génèrent un financement à un taux d'intérêt inférieur à celui en vigueur sur le marché par le biais d'organismes d'État.	Elles peuvent servir de prêts hypothécaires de premier ou de deuxième rang pour financer la production de logement. Elles peuvent, dans une mesure limitée, atteindre un niveau de loyer viable sans autre forme de subventions.

Figure 4.1 (suite) :
Possibilité pour différents mécanismes de produire des logements abordables, indépendamment d'autres mesures et mécanismes

2. Mécanismes liés aux dépenses (suite)		
	Principale contribution	**Résultats théoriques obtenus indépen.**
LIHTC	Crédits d'impôt vendus à des investisseurs pour générer des placements de capitalisation.	Il génère une quantité considérable de capitaux. La formule actuelle qui détermine la somme maximum allouée à un projet laisse encore un écart d'abordabilité, de sorte qu'il est à peu près improbable de produire des logements abordables sans autre forme d'aide.
Fonds de capitalisation	Fonds sans but lucratif créés précisément comme pour canaliser les capitaux liés au LIHTC. Mais, en outre, ils offrent toute une gamme de services techniques et de conseils financiers et organisationnels aux organismes communautaires qui souhaitent produire des logements abordables et entreprendre d'autres initiatives de développement communautaire.	Sans le LIHTC, les fonds de capitalisation perdraient leur unique raison d'être. Certains pourraient continuer à attirer des capitaux d'investissement par le biais de contribution et de don (p. ex., *Low Income Housing Fund*)[22], mais sa portée serait grandement diminuée.
Fonds de logement en fiducie	Créé grâce au revenu annuel tiré de sources spécialisées, telles que des prélèvements spéciaux sur l'enregistrement des documents immobiliers et des frais d'aménagement. Il détourne des fonds qui autrement seraient récupérés par le gouvernement sous la forme de recettes générales, précisément vers la production de logements abordables.	Les fiducies ont accru leur revenu de capitalisation et il est concevable d'imaginer qu'il pourrait financer un projet à des niveaux de loyer abordable, mais cela pourrait réduire la portée des fonds à quelques projets seulement et immobiliser des fonds de roulement.

3,15 milliards de dollars (dollars historiques sur une période de dix ans). Le HUD signale que le total des dépenses liées au LIHTC en 1997 a atteint 2,8 milliards de dollars (HUD, 1997)[23].

Ensemble, les trois principaux programmes de financement et de dépenses fédérales (LIHTC, HOME et CDBG) génèrent en tout près de 9 milliards de dollars de nouvelles dépenses annuelles fédérales (1998), dont la majeure partie finance des initiatives généralement entreprises dans une forme ou une autre de PPP.

L'une des conclusions évidentes qu'on peut tirer de la présente analyse, c'est que le succès des PPP aux États-Unis est essentiellement attribuable à des niveaux de dépenses publiques considérables, qui se conjuguent aux politiques et aux pratiques encourageant et facilitant l'engagement de plusieurs partenaires, notamment la mise en place de financement privé.

En plus des fonds mis à la disposition par le gouvernement fédéral, les sommes allouées dans le cadre du programme HOME exigent le jumelage de contributions en liquidité versées au niveau municipal (1 $ versé au niveau local : 4 $ au niveau fédéral). Étant donné que les sommes allouées dans le cadre de HOME et la CDBG sont des subventions globales et qu'elles entrent dans différentes combinaisons, notamment des prêts remboursables, des pools locaux de capitaux créés à partir de ces sommes allouées par le gouvernement fédéral sont devenus effectivement des pools de prêts renouvelables à long terme[24]. À ceux-ci s'ajoutent toute une gamme de fonds de logement en fiducie à l'échelle de l'État, régionale et municipale, qui, en 1996, avaient reçu plus de 300 millions de dollars de sources de financement spécialisées, plus un montant supplémentaire alloué par les États de 42 millions de dollars (Brooks, 1997).

Ce flux de financement au niveau de l'État et au niveau municipal a contribué à encourager les municipalités à innover, notamment en mettant en place des partenariats de logement dans les villes, comme à Charlotte, à New York, à Jackson et dans plusieurs autres villes.

Les municipalités sont également devenues expertes dans l'art d'élargir ces fonds publics au maximum en les regroupant avec du financement privé. Cela a été facilité en partie par la nature même des enjeux liés aux logements abordables. Dans certaines régions, notamment où le parc de logements qui existe est relativement abordable (bien qu'il soit souvent délabré), le problème n'en est pas un de coût de production élevé; il s'agit simplement d'une question d'accès au financement nécessaire pour permettre aux ménages à faible revenu et à revenu moyen d'acheter et de remettre en état les logements qui existent.

L'accès accru à des capitaux privés représente un but que partagent bon nombre de collectivités, et les fonds municipaux provenant des subventions globales fédérales ou auxquelles s'ajoutent ces dernières jouent un rôle prépondérant dans la mise en place de prêts privés. Aux États-Unis, bien des villes sont en plein essor grâce à leurs fonds publics dont elles se servent de façon stratégique afin de stimuler le financement privé des efforts de revitalisation et de remise en état, en conservant et en rénovant le parc qui est abordable en lui-même.

Dans d'autres collectivités, les fonds publics se sont avérés une façon efficace de financer un taux d'intérêt bas la construction neuve grâce à la réduction effective des frais financiers de la dette du projet.

Le financement considérable offert indirectement par le gouvernement fédéral par le biais du LIHTC est également une partie importante de l'équation. La capitalisation du LIHTC offre essentiellement aux promoteurs d'ensembles de logements des capitaux à taux d'intérêt nul, couvrant souvent jusqu'à la moitié des coûts en capital de l'ensemble. Cette mesure rend les ensembles de logements viables à des loyers en vigueur sur le marché, abordables pour les ménages à faible revenu ou à revenu moyen (mais habituellement pas pour les ménages à très faible revenu).

En plus de ces répercussions marquées sur l'aspect financier d'ensembles d'habitation neufs, le LIHTC a une influence importante sur l'apparition d'une infrastructure institutionnelle de fonds de capitalisation et d'organismes intermédiaires. Il semble que la plupart d'entre eux n'auraient pas été établis en l'absence du LIHTC, ou d'un autre produit financier semblable. Ce vaste réseau d'intermédiaires et de fonds de capitalisation représente actuellement une machine qui se perpétue elle-même, constituant un lobby qui sait se faire entendre et déterminé à réagir dès les premiers signes de modification au crédit d'impôt ou de sa disparition éventuelle.

Fait particulièrement remarquable, à la différence du Canada, le système aux États-Unis se caractérise par une participation très active de la part des entreprises, et notamment du secteur financier. Il existe des consortiums de prêts dans pratiquement toutes les grandes villes, et beaucoup de prêteurs et de sociétés de financement interviennent activement dans la conception de nouveaux produits financiers destinés au créneau des logements abordables.

La participation des sociétés financières privées est favorisée par le principe de la carotte et du bâton. Aux États-Unis, le bâton revêt la forme de la loi, qui, en premier lieu, encourage les prêteurs à investir ou à offrir des prêts dans des secteurs constitués de ménages à faible revenu, et, en second lieu, impose des objectifs légiférés destinés à des entreprises subventionnées par le gouvernement (*Fannie Mae* et *Freddie Mac*) à acheter ces prêts. Les objectifs sont établis sous la forme d'un pourcentage des prêts totaux achetés par les institutions du marché secondaire. Cette mesure a à son tour encouragé les entreprises subventionnées par le gouvernement à créer des produits d'assurance spécialisés et des critères de souscription aux prêts que les prêteurs doivent respecter lorsqu'ils consentent des prêts admissibles pour ces achats.

Entre-temps, la carotte est représentée par les possibilités d'investissement relativement saines et, dans certains cas, assez séduisantes. Elles varient essentiellement en fonction du financement public indirect, le LIHTC, auquel s'ajoutent des prêts hypothécaires publics de deuxième rang accessoires qui créent des débouchés à faible risque pour ceux qui consentent des prêts hypothécaires de premier rang dans le secteur privé.

Au Canada, ce type de législation «contraignante» n'existe pas, ni l'instrument d'investissement séduisant (basé sur l'impôt) que représente le LIHTC.

Tout comme une infrastructure institutionnelle a découlé du LIHTC, actuellement, après dix ans de participation à des initiatives de production de logements abordables, le secteur financier privé a une meilleure compréhension des prêts pour les logements abordables et est plus sensibilisé à cet égard. C'est la loi et son application qui l'ont amené à s'engager au début, mais, avec le temps, l'attitude réticente qu'il manifestait au début a disparu à mesure que l'économie de la participation a contribué à effectuer une analyse de rentabilisation valable, de sorte que les prêteurs ont créé leur propre association nationale (*National Association of Affordable Housing Lenders*), (NAAHL)[25].

Ce qui augmente le potentiel des PPP, c'est le fait que des leaders d'entreprise et des prêteurs se retrouvent dans le conseil d'administration de partenariats de logement municipaux et que, par l'entremise de leurs réseaux, ils attirent d'autres investissements privés dans le domaine du logement abordable.

Dans l'ensemble, les PPP aux États-Unis sont parvenus à réaliser deux objectifs essentiels. D'abord, ils ont davantage élargi les fonds publics limités qui leur étaient accordés en intégrant les deniers de l'État à des capitaux privés (ce qui a effectivement réduit les risques liés à ces capitaux privés et en a attiré davantage). Ensuite, les PPP ont contribué à développer une structure de soutien très large pour le logement abordable. Aux États-Unis, le logement abordable n'est pas le seul acquis d'un petit groupe de défenseurs, comme cela semble être le cas au Canada.

Nulle part ailleurs cela ne ressort aussi clairement que dans l'adoption et le renouvellement ultérieur du LIHTC. On reconnaît depuis le début, et cela a été largement documenté depuis (Stegman, 1991; Case, 1992; Wallace, 1995), que le LIHTC offre un avantage fiscal très important aux investisseurs (et représente donc un coût de subvention très élevé pour le gouvernement). Cependant, le LIHTC est largement soutenu par les secteurs financier et immobilier parce qu'il offre un investissement si lucratif.

Le LIHTC représente un compromis important entre l'efficience économique (c.-à-d. une subvention directe du logement abordable) et la durabilité politique. L'histoire aux États-Unis et au Canada a démontré que des programmes de logement abordable d'envergure restreinte ont de fortes chances de disparaître, essentiellement parce qu'ils sont très onéreux (parce que le logement est coûteux en lui-même) et parce qu'ils ne disposent pas d'une large structure de soutien. En revanche, aux États-Unis, le LIHTC s'est avéré souple sur le plan politique, non parce que ces proposants appuient le logement abordable en lui-même, mais parce que le LIHTC offre un avantage direct important à toute une gamme d'investisseurs d'entreprise puissants.

En somme, le système qui existe aux États-Unis n'est pas une création explicite et réfléchie d'un organisme gouvernemental avec un mandat stratégique destiné à faciliter la mise en place des PPP. Il s'agit plutôt du résultat naturel et dynamique d'un groupe fragmenté d'éléments (alimenté par une aide financière directe et indirecte considérable assurée par le gouvernement et un certain soutien stratégique public) qui ont évolué ensemble au cours d'une vingtaine d'années. Il n'est pas réglementé et dirigé par un seul organisme gouvernemental. Étant donné qu'il s'agit effectivement d'un système qui s'est créé lui-même, qui actuellement est à peu près financièrement indépendant, et qu'il est parvenu à maturité, il est également relativement souple, caractéristique qui a échappé à la plupart

des programmes gouvernementaux coûteux de grande envergure, sinon tous, par le passé.

Comparaison de l'expérience du Canada et de celle des États-Unis

La juxtaposition des deux groupes d'études de cas présentés à titre indicatif, provenant des États-Unis et du Canada fait ressortir certaines différences marquées quand on fait le point sur l'expérience des PPP dans les deux pays.

Comparativement aux États-Unis, le milieu des PPP au Canada en est toujours à ses premiers balbutiements, et il existe des différences fondamentales dans le milieu financier et dans le contexte. Il ressort du bref examen du contexte et des études de cas au Canada que la situation au pays se caractérise par les éléments suivants :

- Les subventions ou le financement public sont à peu près inexistants (exception faite des assurances hypothécaires, qui sont offertes avec des primes standard).
- Les PPP jusqu'à présent n'ont engagé qu'un petit nombre de partenaires.
- Les municipalités et les organismes sans but lucratif sont les principaux intervenants (mais à la différence de leurs homologues des États-Unis, ils s'efforcent de participer sans profiter de transferts de fonds provenant du gouvernement principal).
- Actuellement, il existe toujours une infrastructure de groupes d'aménagement expérimentés sans but lucratif, mais en l'absence de recettes provenant des frais d'aménagement, elle s'érode.
- Les entreprises et la communauté des prêteurs sont pratiquement absentes, si ce n'est qu'elles offrent un financement standard assuré et conventionnel.
- Il existe un petit nombre de mécanismes de partenariat officiels (tels que des partenariats à l'échelle de la ville).
- Aucun intermédiaire financier n'est apparu, à part la SCHL, qui offre certains conseils techniques, mais qui n'assure pas toute la gamme des fonctions habituellement exécutées par les intermédiaires aux États-Unis.
- On a recours de façon très occasionnelle à des mesures fiscales (essentiellement quelques tentatives pour utiliser la DPA et la déductibilité des coûts accessoires dans les ententes de coentreprise).
- Bien qu'on ait déployé récemment certains efforts pour acquérir et remettre en état des logements, on se préoccupe essentiellement de construire des ensembles de logements. Dans une certaine mesure, cette préoccupation est l'héritage de l'époque des programmes sans but lucratif, qui (à l'extérieur du Québec)[26] insistaient en général sur la production de logements neufs plutôt que sur la remise en état de logements.

Il existe une différence importante entre le Canada et les États-Unis dans la structure des systèmes de financement. À la différence du Canada où le système est constitué de grandes banques nationales, les États-Unis ont vu le développement de grandes banques commerciales limité par la législation. Une base locale de dépôts et de prêts hypothécaires aux États-Unis présentait une marge de manoeuvre étroite pour la gestion des risques par la diversification, ce qui a donc contribué à l'essor de toute une industrie spécialisée dans la diversification des risques : le marché hypothécaire secondaire. En l'absence de l'impératif qui existait aux États-Unis, au Canada, la nécessité d'émettre des titres hypothécaires (et par conséquent l'essor et l'ampleur de ce phénomène) n'approche pas du tout de l'expérience observée aux États-Unis, même si on tient compte de la différence de population.

Compte tenu de cette situation, qui contraste fortement avec celle du Canada, le système de financement du logement aux États-Unis contribue essentiellement à la création d'approches novatrices et de débouchés en réponse aux problèmes relatifs à l'abordabilité. La préoccupation des PPP aux

États-Unis, liée à la nature du système de financement du logement aux États-Unis est de réduire le montant et le coût du financement d'emprunt (qui se distingue de la diminution des coûts d'aménagement essentiels ou des suppléments au loyer).

Certains problèmes raciaux, souvent associés à des degrés de délabrement urbains plus élevés, ont donné de l'essor à la majeure partie de la réaction législative aux pratiques discriminatoires en matière de prêt (notamment la CRA, de même que d'autres lois connexes).

De même, un certain nombre de mécanismes des PPP aux États-Unis, notamment les objectifs en matière de logement abordable du marché secondaire des entreprises subventionnées par le gouvernement et les produits de souscription ainsi que les initiatives qui s'y rattachent, destinés à encourager des pratiques de prêts à coût abordable, proviennent de la nature même du système de financement du logement aux États-Unis.

Aux États-Unis, ces facteurs ont contribué à obliger les institutions financières à réagir (souvent devant les pressions exercées par la loi). Bien que le besoin de combler l'écart de financement à coût abordable soit aussi essentiel à l'établissement de la viabilité d'ensembles de logements au Canada, on observe un nombre moindre de possibilités pour l'innovation de produits financiers au Canada. Le secteur des coopératives de crédit a déployé des efforts progressifs et courageux, mais, jusqu'à présent, l'innovation et le succès sont limités, essentiellement à cause des différences entre les systèmes et l'infrastructure du financement du logement dans les deux pays.

Cette différence est attribuable à l'existence du principe du bâton et de la carotte aux États-Unis. Le LIHTC fournit des capitaux, qui permettent de réduire le montant du financement nécessaire. Grâce à la CRA, la participation du secteur financier privé s'est remarquablement accrue, et les promoteurs d'ensembles de logements abordables réalisent leurs projets grâce à ce financement considérable. Aux États-Unis, les promoteurs ont également davantage accès aux fonds publics, qui peuvent servir à encourager l'investissement privé et à établir une moyenne à la baisse du taux pondéré du financement combiné offert par le secteur public et le secteur privé.

Bref, ce ne sont pas toutes les caractéristiques du système américain qu'il est souhaitable ou approprié de reprendre, et, dans bien des cas, la situation au Canada ne se prête tout simplement pas à l'adoption en bloc du modèle américain. Notamment, étant donné l'utilisation élargie de mécanismes à caractère fiscal aux États-Unis, l'efficacité de ces approches au Canada mérite qu'on s'y intéresse.

Dépenses fiscales : sont-elles appropriées au Canada?

L'utilisation de mesures basée sur les dépenses fiscales pour encourager et faciliter la production de logements abordables suscite la controverse, même aux États-Unis. D'une part, il est possible de prétendre, à partir de l'évidence empirique considérable qui est disponible aux États-Unis (Stegman ,1991; Case, 1992), que le LIHTC est une dépense inefficace, comparativement à la subvention directe du logement abordable. D'autre part, on constate le compromis évident sur le plan de la durabilité politique, que comporte le genre de mesures fiscales largement subventionnées qu'est le LIHTC. Il est possible de percevoir même un programme inefficace sous un jour favorable lorsqu'on le compare à une situation où le financement public pour l'aide au logement destiné aux ménages à faible revenu est limité.

Compte tenu du traitement actuel des propriétés immobilières dans le code fiscal canadien et dans la mesure où le LIHTC représentait un frein opportuniste au cours d'une réforme fiscale relativement en profondeur, la probabilité qu'une situation de ce genre se présente au Canada est faible. Certaines initiatives s'opposent également à la tendance à long terme de la politique fiscale du gouvernement canadien à s'éloigner des mesures incitatives à caractère fiscal dans le secteur immobilier (p. ex., la disposition du programme IRLM, la diminution de la DPA, le traitement des coûts accessoires ainsi que d'autres mesures).

Les obligations-recettes hypothécaires exonérées d'impôt représentent un autre mécanisme servant aux États-Unis à mobiliser des capitaux pour des prêts hypothécaires à coût peu élevé. Étant donné que le revenu d'intérêt sur les obligations est exonéré d'impôt (au niveau fédéral et de l'État), il est possible d'établir le prix des obligations à un taux de rendement inférieur. La plupart des économistes spécialisés dans le domaine de la politique du logement sont d'avis que ce mécanisme est sans doute une approche plus efficace que le crédit d'impôt. Cependant, il ne contribue qu'à réduire le coût des capitaux, alors que le crédit d'impôt génère des investissements de capitalisation sans obligation liée au service de la dette.

Au Canada, tous les paliers de gouvernement utilisent déjà le financement par des émissions d'obligations (les administrations municipales pour les travaux d'immobilisation), mais les rendements ne sont pas exonérés d'impôt. Les coûts de transaction et l'expertise nécessaire à la souscription de ce genre d'émission sont donc bien établies.

Aux États-Unis, les dépenses fiscales servent à subventionner des objectifs stratégiques publics bien précis sur le plan socio-économique. Le gouvernement du Canada utilise également cette approche pour répondre à la fois aux besoins des enfants pauvres (le crédit d'impôt pour enfants) et en matière de création d'emploi (par l'entremise des crédits d'impôt relatifs à des fonds d'investissement de travailleurs).

Aux États-Unis, il semble que l'adoption ou la création d'instruments financiers ait été une condition nécessaire pour accroître la sensibilisation et la participation des entreprises et du secteur financier dans le domaine du logement abordable. Il en a découlé les avantages suivants : augmentation des dons des sociétés, notamment pour le logement, sensibilisation et intérêt accrus dans les conseils d'administration au pays, et éventuellement une structure élargie de soutien pour le logement abordable. Alliée à des initiatives locales et à la participation des travailleurs, cette structure de soutien serait même plus large.

En dépit de l'avantage que comporte la création d'une structure de soutien, le financement offert par l'entremise du système fiscal présente de toute évidence des facteurs d'inefficience, que ce soit par le biais d'un LIHTC, d'obligations exonérées d'impôt ou de toute autre mécanisme à incidence fiscale. Le fait de consacrer des recettes publiques, qui se sont rarifiées, au regroupement de moyens financiers, à l'administration, de même qu'aux frais comptables, juridiques et aux commissions de syndication associées aux mécanismes d'abris fiscaux réduit l'efficacité de l'aide apportée au groupe visé. Si l'objectif que constitue la production de logement abordable vaut la peine d'être financé, la plupart des économistes prétendent qu'il ne devrait pas être nécessaire de le coincer en recourant à un mécanisme opaque masquant son coût réel et érodant les profits pour le groupe visé.

Adaptation théorique et pratique de l'expérience aux États-Unis : les leçons que le Canada peut en tirer

Compte tenu des différences marquées entre la situation au Canada et celle des États-Unis, il est difficile d'indiquer des secteurs où l'expérience des États-Unis, une fois adaptée, peut être utilisée au Canada. Il est clair que le système des PPP aux États-Unis s'est constitué à partir d'un niveau considérable d'aide financière publique, qui n'existe pas au Canada. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, plus de 9 milliards de dollars de nouveaux fonds sont consacrés annuellement à différents programmes fédéraux, dont la majorité subventionne des PPP.

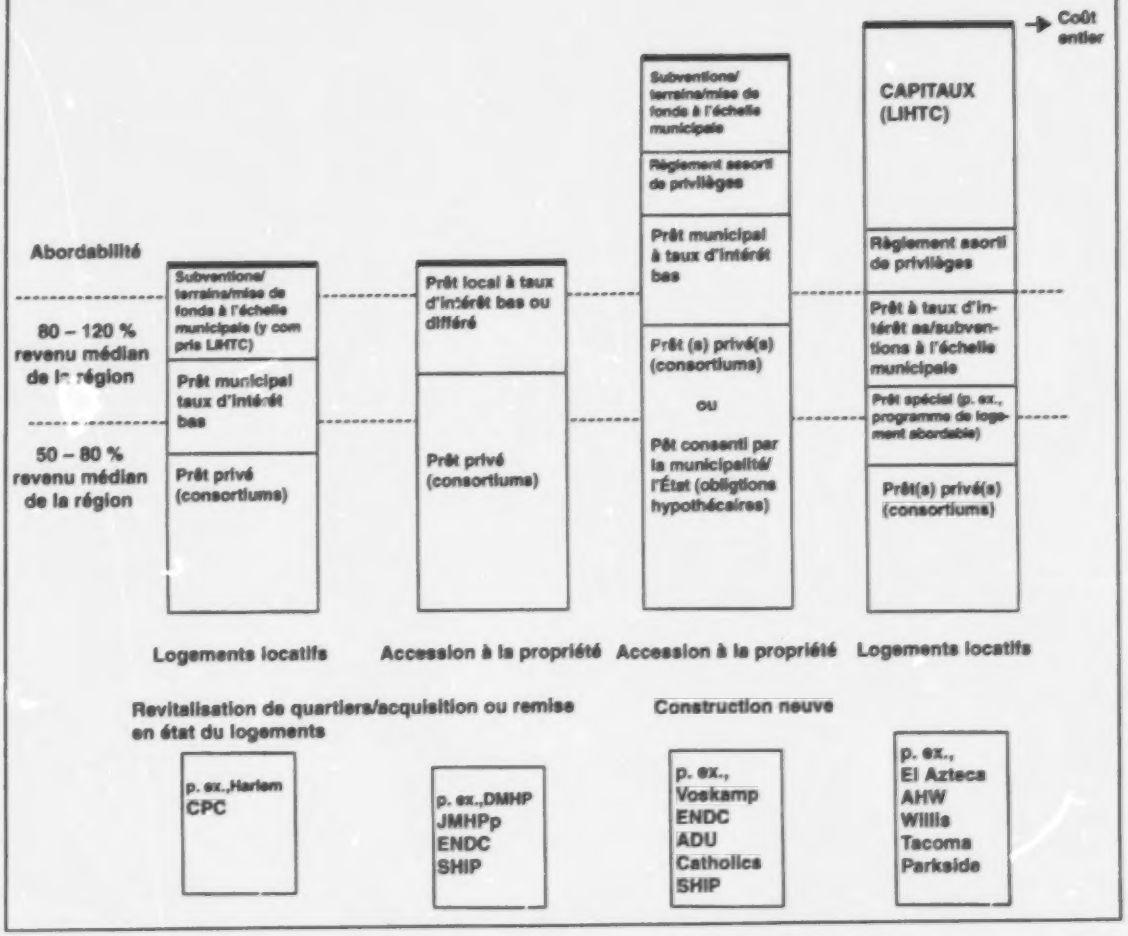
Bien que la présente étude vise essentiellement à examiner les éléments du système américain qui ne faisait pas appel à des programmes de dépenses publiques, il serait simpliste et trompeur de décrire le système des PPP aux États-Unis sans insister sur le rôle important (vraisemblablement prépondérant) joué par les énormes subventions publiques disponibles aux États-Unis. Les différents éléments (non subventionnés) du système américain ne seraient probablement pas viables sans cette aide sous forme de subventions considérables.

Pour déterminer parmi les mécanismes employés aux États-Unis (ou leurs adaptations théoriques), ceux qui sont souhaitables ou nécessaires au Canada, il est utile de se reporter au cadre conceptuel présenté dans la partie 1 du présent rapport.

Dans le cadre conceptuel, les mécanismes et les mesures ont été définis de façon générale. Cependant, comme les études de cas le démontrent, il existe essentiellement quatre variantes dans les approches d'approvisionnement employées pour la fourniture de logements abordables. Il est possible de fournir des logements abordables à louer ou à vendre. De même, le logement abordable peut comprendre la construction neuve, ou l'acquisition et la remise en état de logements.

Chacune des techniques d'approvisionnement utilise une combinaison différente, quoique non unique, des mesures et des mécanismes décrits. En nous servant du cadre conceptuel original comme base, nous décrivons les quatre approches sur le plan conceptuel à la figure 4.2.

Figure 4.2:
Affordable procurement—conceptual financing approaches in U.S. PPP models



La hauteur de la colonne indique le coût relatif total par logement de chaque approche. Les lignes horizontales indiquent le niveau auquel le produit pourrait être abordable, par rapport au revenu familial médian de la région. La source de financement, désignée sous le nom de subventions locales, de prêts à faible taux d'intérêt ou de prêts différés, renvoie généralement à toute une gamme de sources de financement disponible au niveau local : recettes locales, financement par de nouvelles taxes foncières, fonds de logement en fiducie et, encore plus important, affectation de subventions globales fédérales au niveau municipal (CDBG et HOME). La mise de fonds peut être constituée d'une mise de fonds en terrains ou, dans le cas de projets de remise en état de logements ou de construction neuve, par des placements de la capitalisation de crédits d'impôt.

Ces sources de financement publiques ressortent clairement (et sont considérables) dans les quatre approches. Les études de cas aux États-Unis ont démontré que seules quelques initiatives, s'il en est, peuvent parvenir à un niveau abordable sans l'appui financier considérable assuré par le gouvernement, qui représente une composante de la plupart des PPP dans ce pays. Sans cette aide financière, il est à peu près impossible de concevoir un produit de logements abordables, et celui-ci se limiterait certainement à répondre aux besoins des ménages à revenu moyen (80 % à 120 % du revenu médian de la région).

Il convient de souligner que les efforts axés sur le parc existant ont davantage de chances d'atteindre des niveaux abordables, ou au moins d'exiger des subventions inférieures pour ce faire. Comme l'indique la hauteur des colonnes à la figure 4.2, les initiatives de construction neuve, qu'il s'agisse de logements à louer ou à vendre, doivent surmonter un plafond de coût élevé. Comme l'ont montré les exemples, ces projets exigent des montants plus élevés de subventions publiques, directes ou indirectes par l'entremise du LIHTC. Les quatre approches décrites dans le cadre conceptuel adapté constituent un instrument utile pour sélectionner les mécanismes canadiens abstraits et théoriques proposés comme équivalent aux mécanismes employés aux États-Unis, présentés plus haut à la figure 4.1.

En évaluant l'adaptation possible au Canada de l'expérience des États-Unis, il y a lieu de déterminer les éléments manquants dans la situation actuelle au Canada. Une fois établis les écarts ou les insuffisances qui existent dans le système canadien, il est possible d'examiner l'expérience des États-Unis pour trouver des idées éventuelles qu'il serait possible d'adapter pour répondre aux besoins d'un système de logement abordable au Canada. Nous présentons plus bas l'évaluation de chacune des quatre combinaisons de logements neufs et de logements existants, à louer et à vendre. Bien qu'on ait reconnu et décrit un certain nombre d'approches possibles, basées sur la pratique aux États-Unis, elles ne sont pas nécessairement recommandées.

Logements locatifs existants

Aux États-Unis, cette approche comprend habituellement l'acquisition d'immeubles à prix relativement bas souvent dans le cadre d'une stratégie de revitalisation communautaire élargie. Habituellement, les municipalités s'engagent directement à fournir des prêts et des subventions et prennent part à cette activité.

Cette option est applicable au Canada (et est amorcée à Montréal, comme le démontrent les deux études de cas), bien qu'il y ait certains obstacles à surmonter. Les groupes sans but lucratif pourraient être des acheteurs éventuels et feraient en sorte que les logements demeurent abordables à long terme. Ils sont en mesure d'administrer l'achat et le fonctionnement permanent des logements, mais ne disposent pas des moyens nécessaires pour en faire l'acquisition.

Dans bon nombre de centres où il y a des immeubles disponibles à un prix qui varie entre 20 000 et 40 000 $ par logement, de petites subventions ou des prêts différés d'environ 5 000 $ à 10 000 $ par logement rendraient ces acquisitions viables. Ce niveau de subventions d'immobilisations aiderait également à réduire les risques liés aux prêts et encouragerait sans doute le financement

de ce genre d'acquisition. Les prêteurs (et les souscripteurs de la SCHL) sont habituellement prudents quand il s'agit de prêts pour logements locatifs et, même sur les marchés forts, exigent une mise de fonds importante (souvent 30 % à 40 % du coût).

Il est possible de mettre à la disposition des gens des fonds du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pour couvrir les frais de la remise en état et augmenter la mise de fonds à des fins de prêt. Voici d'autres sources de financement possibles :

- des subventions municipales, fondées sur le financement par de nouvelles taxes foncières (c.-à-d., l'augmentation des recettes fiscales qui pourraient provenir d'un immeuble avec des arriérés d'impôt ou dans un secteur défavorisé);
- un fonds municipal de logement en fiducie;
- un mode ou un autre d'amélioration du rendement énergétique grâce aux services publics.

En assurant certaines de ces sources de financement (pour réduire les rapports prêt-valeur), la SCHL ou le CCPPPH pourrait faire ce qui suit :

- travailler en collaboration avec des assureurs et des prêteurs hypothécaires à la conception de lignes directrices pour la souscription spécialisée de prêts hypothécaires afin d'encourager les prêteurs privés à fournir des fonds;
- préparer des directives techniques pour aider les groupes sans but lucratif à choisir soigneusement des immeubles exigeant une rénovation minimale (y compris des directives d'inspection des immeubles);
- promouvoir la mise en place de fonds municipaux de logement en fiducie pour le financement d'achat et éventuellement y contribuer;
- promouvoir des investissements liés à des projets (c.-à-d. des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux en vigueur sur le marché) provenant, entre autres, d'investisseurs et de fondations responsables.

Acquisition de maisons qui existent

Aux États-Unis, on a réalisé un grand nombre de projets d'accession à la propriété à coût abordable, souvent sous les auspices de PPP situés dans les villes. Une approche semblable semble prometteuse dans bien des villes au Canada (et est en fait déjà utilisée dans un certain nombre d'elles, comme Regina, Winnipeg et Saskatoon).

Comme dans le cas des logements locatifs, les immeubles à propriétaires-occupants qui existent déjà sont souvent abordables en eux-mêmes, même pour les acheteurs à revenu moyen. Dans certains cas, les ménages ne disposent pas d'une mise de fonds suffisante, ont une mauvaise cote de solvabilité ou n'ont pas d'emploi permanent (oscillant entre des emplois à temps partiel et des emplois occasionnels mal rémunérés), une caractéristique de plus en plus fréquente de l'économie moderne. Les paiements hypothécaires dans bien cas seraient moins élevés que la location, et la propriété pourrait aider à stabiliser les jeunes ménages.

Aux États-Unis, les mécanismes employés dans ce genre de cas comprennent la souscription spécialisée comportant des prêts hypothécaires avec mise de fonds peu élevée, alliés à l'accent mis sur le counseling en matière de crédit, la sensibilisation à l'accession à la propriété, de même que la surveillance et le counseling postérieurs à un achat[27]. Ces services sont offerts de façon variable par des organismes communautaires sans but lucratif, les prêteurs eux-mêmes ou des organismes de counseling, subventionnés par le HUD, des sociétés d'habitation d'État et les entreprises subventionnées par le gouvernement. Souvent, parce que ces efforts sont concentrés dans des quartiers dont la population est instable et où la municipalité intervient activement, ils sont intégrés au développement économique

communautaire et au renouvellement. En travaillant à la stabilisation des collectivités et à l'amélioration des possibilités pour les établissements commerciaux et de commerce de détail au niveau municipal, ils attirent la participation des entreprises.

Compte tenu de la disponibilité d'options de propriété relativement abordables au Canada, le recours aux États-Unis à des services de sensibilisation et de counseling a des mérites semblables ici aussi. Voici d'autres mesures potentielles :

- le report de l'impôt foncier les premières années (les municipalités profiteraient à la longue de recettes fiscales qui, en l'absence de projets d'aménagement, n'auraient pas été générées; cette approche est déjà utilisée à Montréal);
- des subventions de remise en état de logement (le PAREL est déjà disponible);
- des subventions et le financement de projets d'amélioration du rendement énergétique à partir des services publics;
- l'élargissement du processus de sensibilisation et de counseling auprès des acheteurs de maison implique également qu'il faudra acquérir des documents et des guides (fonction technique assumée traditionnellement par la SCHL).

Le *Home Team Partnership* de la *Fannie Mae* avec la *National Basketball Association* représente un partenariat non conventionnel qui sert à promouvoir la sensibilisation aux possibilités d'accession à la propriété à coût abordable et aux initiatives municipales de partenariat qui s'y rattachent. Les équipes de la NBA à Toronto et à Vancouver peuvent offrir l'occasion d'intégrer cette idée de mise en marché provenant des États-Unis (ou d'établir un équivalent canadien, soit un partenariat avec la LNH).

Propriétés neuves à coût abordable

Les approches qui peuvent servir à faciliter l'accession à la propriété à coût abordable dans le cas de logements neufs ressemblent beaucoup à celles qui ont été définies plus haut pour les immeubles existants.

Cependant, la principale difficulté liée à la construction neuve réside dans le fait que les coûts totaux sont habituellement beaucoup plus élevés que si on utilise des maisons qui existent déjà. Le cas des maisons en rangée à coût abordable de Voskamp démontre que le niveau de financement public nécessaire pour offrir l'accession à la propriété à coût abordable avec des logements neufs est considérablement plus élevé. Il est possible de réduire quand même les coûts grâce à des règlements assortis de privilèges et à des primes de densité (comme dans les cas des ADU de Fairfax), mais ces diminutions sont marginales comparativement au niveau de subventions nécessaires.

Lorsqu'il existe déjà un parc de logements dont on peut disposer facilement, il ne serait pas bien indiqué d'entreprendre sérieusement de la construction neuve. Il est possible d'élargir davantage l'utilisation de fonds disponibles limités dans le cas de logements qui existent déjà. En outre, il existe un enjeu connexe lié aux relations publiques. La fourniture de logements neufs aux ménages à faible revenu et à revenu moyen reçoit moins d'appui des contribuables de la classe moyenne, qui, pour la plupart, se contentent d'une maison qui existe déjà.

Les secteurs où se déroulent de vastes projets de développement ou de réaménagement sont sans doute l'exception. Si ces projets impliquent des terrains publics, il est possible d'obtenir un certain niveau d'abordabilité en réduisant le coût des terrains et en utilisant des prêts hypothécaires accessoires de deuxième rang pour maintenir l'abordabilité et empêcher les propriétaires originaux de réaliser des profits imprévus.

La production de logements locatifs neufs

L'expérience aux États-Unis démontre clairement que la construction de collectifs d'habitation neufs avec un loyer abordable requiert une aide financière considérable pour combler l'écart financier (entre la dette justifiable et les coûts en capital), bien que cela soit assuré en partie par le biais de la subvention indirecte d'un programme de dépenses fiscales.

Alors que l'approche utilisée aux États-Unis, qui consiste à utiliser des crédits d'impôt, génère des investissements de capitalisation considérables, elle ne parvient même pas à assurer la production de logements locatifs abordables viables. Il faut recourir à d'autres modes de financement public sous la forme de prêts ou de subventions assortis de privilèges. L'ensemble moyen de logements locatifs aux États-Unis, procurant des logements à des ménages dont le revenu médian est égal à 60 % du revenu de la région génère habituellement des revenus nets d'exploitation suffisants pour financer le service de la dette sur environ le tiers du coût total. En l'absence de subventions locatives permanentes, l'écart d'abordabilité qui reste, égal à 69 % des coûts de l'ensemble, exige une certaine combinaison de financement sous forme de capitaux, de subventions et de financement assorti de privilèges, égal au montant total de cet écart. Le coût moyen par logement étant de 85 000 $, cet écart atteint environ 58 000 $.

Dans une étude canadienne effectuée récemment pour la communauté urbaine de Toronto, on a préparé une analyse des mécanismes qui faciliteraient la construction de logements locatifs (Lampert et Pomeroy, 1997). Cette étude a conclu de même que sans une certaine forme de contribution publique, soit sous la forme de frais de terrain réduits ou différés, de primes de densité, d'accès à des capitaux bon marché, ou des subventions sans condition, il n'est pas viable sur le plan économique de construire des logements locatifs, même aux loyers en vigueur sur le marché. Évidemment, il est encore moins viable de construire des loyers à coût abordable. Encore une fois, il est recommandé essentiellement ici d'étudier les possibilités qu'offre le parc existant, où l'écart d'abordabilité est sans doute inférieur.

Création de l'infrastructure de partenariats publics-privés

En ce qui concerne l'augmentation de la production et de la conservation des logements abordables au Canada, la principale leçon qu'on peut tirer des États-Unis, c'est que des entités municipales disposant de ressources suffisantes (telles que des partenariats municipaux de logement ou des fonds de logement en fiducie) seront vraisemblablement les instruments les plus productifs et efficaces pour l'élaboration de nouveaux mécanismes, qu'ils fonctionnent comme des PPP ou autrement. L'expérience aux États-Unis fournit également certaines idées sur la façon d'établir l'infrastructure des PPP de logement abordables.

Partenariats municipaux de logements

L'une des conditions préalables incontournables est un leadership fort au niveau municipal. Il serait préférable de mettre en place au niveau municipal, bon nombre de mécanismes qui semblent effectivement avoir un certain potentiel, mais avec un certain soutien des principaux paliers de gouvernement. Le rôle important des transferts de subventions globales aux États-Unis a été mis en évidence. Il s'agit d'un facteur essentiel qui facilite la mise en place d'initiatives municipales.

Dans la perspective des contraintes et de la bureaucratie inhérentes à un organisme public, la meilleure solution consisterait sans doute à établir des organismes autonomes ou des partenariats métropolitains de logement (semblables à ceux des études de cas de Charlotte, de Jackson et de Baltimore et prolifiques dans les États). Idéalement, ce genre de partenariat doit être métropolitain ou régional pour que certaines villes évitent de s'y soustraire (ce qui entraîne des inégalités dans la répartition des logements abordables et du fardeau des coûts de subvention).

Il semble également important d'inviter les leaders municipaux et d'entreprises à s'engager dans les partenariats municipaux à titre de membres principaux, ce qui leur confère du prestige et une influence marquée. Cependant, il importe aussi que l'entité locale dispose de ressources suffisantes.

Fonds municipaux de logement en fiducie

Il serait possible d'établir des partenariats municipaux de logement conjointement avec des fonds de logement municipaux qui serviraient à canaliser les capitaux. Le SHIP de la Floride illustre très bien cette approche destinée à stimuler les initiatives locales.

La capitalisation de ces fonds en fiducie pourrait s'effectuer à partir de diverses sources. Aux États-Unis, cette approche comprend, entre autres, l'imposition de prélèvements et d'impôt spéciaux (p. ex., les enregistrements de titres fonciers, les recettes fiscales, des ventes après saisie) et, dans les secteurs en plein essor, celles provenant des frais d'aménagement imposés aux développements commerciaux (frais de raccordement). On pourrait également chercher à obtenir des contributions auprès de différentes sources comme les fondations, la campagne de Centraide, des courtiers immobiliers, l'intérêt de comptes en fiducie de courtage immobilier (ce qu'on voit apparaître au Manitoba à l'heure actuelle), des prêteurs hypothécaires et les entreprises (à l'aide des réseaux et de l'influence de directeurs importants).

Aux États-Unis, dans un certain nombre d'États, on ajoute aux recettes de fonds en fiducie spécialisés des sommes versées périodiquement ou annuellement. À l'heure actuelle au Canada, le gouvernement fédéral cherche à transférer l'administration des portefeuilles de logement social qui existent déjà, aux provinces, à condition que celles-ci puissent conserver les économies réalisées au cours de l'administration continue, mais que ces économies soient investies dans le logement. En encourageant les provinces à établir des fonds municipaux en fiducie de partenariat (et en affectant les économies réalisées dans ces fonds), on pourrait atteindre l'objectif double qui consiste à permettre aux provinces de conserver les économies réalisées et de faire en sorte que ces fonds soient attribués au logement. Ce genre de financement pourrait donner un essor important aux initiatives locales (comme il l'a fait, par exemple, dans le *Florida State Housing Initiatives Partnership*).

Certains efforts déployés récemment pour établir des fonds de logement en fiducie dans un certain nombre de villes canadiennes (p. ex., Edmonton, Winnipeg, Montréal et Fredericton) constituent un signe promoteur. Il serait possible d'améliorer et d'élargir ces efforts en mettant en évidence des sources potentielles de fonds spécialisés.

Augmentation de la participation du secteur privé

On remarque la participation marquée du secteur des services financiers, qui représente l'une des principales caractéristiques du système aux États-Unis. La figure 4.2 indique que les prêteurs privés, qui interviennent souvent au sein de consortiums de prêts, constituent l'une des principales caractéristiques des quatre approches. Jusqu'ici, nous n'avons presque pas parlé du rôle potentiel de ce secteur au Canada. Bien qu'on profite beaucoup de l'engagement des prêteurs dans le contexte américain, plus souvent qu'autrement, cet engagement comporte un financement à des taux atteignant presque ceux en vigueur sur le marché. Au Canada, il semblerait que cet objectif est facile à atteindre à cause du système de financement du logement établi au Canada largement attribuable à la politique du gouvernement et au rôle joué par la SCHL.

Les conditions qui obligent à encourager de façon plus proactive l'intervention du secteur du financement privé et des prêts hypothécaires à l'habitation au Canada sont moins convaincantes qu'aux États-Unis. Le problème de la discrimination et des pratiques de prêt sélectives (l'impulsion pour les objectifs de la CRA et des entreprises subventionnées par le gouvernement) ressort moins, bien que les préoccupations à cet égard ne soient pas tout à fait absentes au Canada.

La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire (CCRC) (1996), par exemple, s'est demandé si les banques servaient tous les clients de façon juste et équitable. Selon elle également, il faut encourager des niveaux accrus d'investissement dans certains quartiers défavorisés. La CCRC a fait des recommandations à cet égard auprès du comité qui révise la *Loi sur les banques*.

Bien que les pratiques discriminatoires représentent un problème moins grave au Canada qu'aux États-Unis, les mesures adoptées aux États-Unis constituent un modèle qui pourrait servir au moins à encourager l'adoption de pratiques de prêts plus globales et assouplies. Il pourrait y avoir notamment certaines conditions où il faudrait informer le public des activités communautaires de prêt et d'investissement, relativement aux dépôts.

Encore une fois, compte tenu du fait que la stratégie du gouvernement contribue, dans une large mesure, à créer un système de financement du logement efficace et efficient (dont les banques tirent avantage et génèrent une partie de leur profit de façon de plus en plus remarquable), il se peut qu'on exerce des pressions morales et publiques sur les banques pour que celles-ci envisagent de lancer certaines initiatives volontairement. Celle-ci pourraient comprendre des possibilités de partenariat avec les banques ou l'Association des banquiers canadiens, notamment pour financer des prêts à des taux d'intérêt bas destinés à l'acquisition de logements locatifs ou, le cas échéant, à la production de logements neufs (p. ex., une version volontaire du programme de logement abordable de la FHLB).

L'expérience aux États-Unis indique qu'il existe certaines façons possibles de stimuler la mise en place d'initiatives de prêts spéciaux destinés aux ménages à faible revenu par l'entremise de prêteurs hypothécaires. Dans une adaptation municipale des critères de rendement prévus dans la CRA, la ville de Pittsburgh répartit ses dépôts bancaires (environ 300 millions de dollars) entre les différentes banques qui obtiennent le meilleur dossier en matière de prêts communautaires. Certaines villes au Canada pourraient étudier cette pratique. Une autre possibilité consiste à exonérer d'impôt les profits sur les prêts pour des logements abordables, ou exiger un niveau cible de prêts à octroyer au coût d'achat (variante des objectifs spéciaux des entreprises subventionnées par le gouvernement).

Comme autre variante des objectifs spéciaux, des organismes de réglementation financière au Canada pourraient établir des objectifs et des buts que des prêteurs approuvés devraient respecter pour l'octroi des prêts pour des logements abordables. L'admissibilité au statut de prêteur approuvé pourrait être un bâton à cet égard.

Il serait également possible de demander à des prêteurs de financer la production de documents éducatifs à l'intention des acheteurs de maison et de counseling (et éventuellement la dotation à cet égard). L'expérience aux États-Unis a permis d'établir qu'il existe un marché à créneaux viable pour les nouveaux produits et les produits de prêt rentables conçus pour ces emprunteurs traditionnellement considérés comme des emprunteurs marginaux. Une présentation devant l'Association des banquiers canadiens par un organisme américain comme la *National Association of Affordable Housing Lenders* pourrait être une façon efficace d'encourager l'adoption de ce genre d'approche.

Résumé des possibilités

L'examen de l'expérience aux États-Unis a fait ressortir que la production et la conservation de logements abordables ne sont pas une conséquence des PPP en eux-mêmes et par eux-mêmes. Il s'agit plutôt d'une fonction de la multiciplicité des mécanismes et, notamment, du financement disponible aux États-Unis. Cependant, les PPP constituent un facteur important de l'augmentation de l'investissement de fonds privés dans des entreprises de logement abordable.

Au Canada, bon nombre de municipalités s'efforcent activement de trouver des façons de répondre aux besoins persistants en logement dans leur collectivité. Elles sont motivées et disposent de certains outils que leur confèrent leurs pouvoirs de réglementation et de taxation à l'échelle municipale.

Cependant, ce n'est que dans une mesure limitée qu'elles peuvent répondre aux besoins en logements à coût abordables (et copier l'intervention élargie de bon nombre de leurs homologues aux États-Unis) à cause du manque de ressources financières et de mécanismes qui leur permettraient d'accroître leurs ressources actuelles.

Il est possible de créer des programmes municipaux bien précis qui offriraient des possibilités d'accession à la propriété et de logements locatifs à coût abordable, pourvu qu'ils aient accès à des ressources financières suffisantes pour jouer un rôle significatif. Bien que les fonds utilisables à cette fin soient rares, il existe beaucoup de façons de financer des initiatives municipales. La meilleure façon de mettre en place des contributions supplémentaires consiste sans doute à regrouper des ressources dans des fonds municipaux de logement en fiducie.

Les instances supérieures peuvent donner le coup d'envoi décisif aux PPP municipaux en leur procurant les capitaux de lancement initiaux, éventuellement en jumelant ces derniers avec des subventions (comme c'est le cas dans le programme HOME aux États-Unis). De même, les investissements dans des partenariats municipaux de logement pourraient être une façon efficace d'employer les économies réalisées par l'administration plus efficace des portefeuilles de logements sociaux existants.

L'utilisation stratégique d'investissements publics afin de réduire les risques, conjuguée à des mesures de pressions morales, pourrait également servir à enjoindre les entreprises et la communauté de prêts hypothécaires à jouer un rôle plus actif et plus significatif, y compris éventuellement des normes de rendement et l'obligation de publier les activités de prêts communautaires des prêteurs.

En ce qui a trait aux produits de construction résidentielle, l'expérience aux États-Unis et au Canada indique que l'utilisation du parc de logements qui existe déjà offre les meilleures possibilités de promouvoir le logement abordable. La production de logements neufs coûte beaucoup plus cher que l'acquisition de logements à coût moindre qui existent déjà. Par conséquent, on peut faire une meilleure utilisation de fonds limités dont on dispose en achetant des logements qui existent déjà, que le produit soit destiné à être loué ou à être vendu.

Recommandations précises pour la SCHL et le CCPPPH

L'examen qui vient d'être fait indique qu'il existe toute une gamme d'activités possibles qui pourraient stimuler et subventionner les initiatives de logements abordables. En tant que société d'habitation du Canada, la SCHL peut aider à promouvoir l'idée de partenariat municipal de logements (PML) et à mettre en place l'infrastructure des PPP. Voici des activités bien précises que cela pourrait comporter :

- Promouvoir activement le principe des PML et démontrer le leadership en mettant en place des partenariats stratégiques destinés à aider la mise en oeuvre et la capitalisation des PML, p. ex., avec certaines provinces, l'Association des banquiers canadiens (ABC), l'Association canadienne de l'immeuble (CREA), la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Il serait possible de lancer une initiative sous la forme d'un produit spécial destiné à mettre en place le jumelage de subventions ou de prêts.

- Amorcer des discussions avec les provinces et les territoires sur la façon d'utiliser les économies réalisées dans le secteur du logement social et d'autres sources de financement pour capitaliser des fonds municipaux en fiducie.

- Aider les PML à déterminer les nouvelles sources de financement et à faire part de leur expérience sur la façon dont ils ont obtenu des sources spécialisées de financement (par exemple, l'étude de cas de Winnipeg et le rôle de la Commission des valeurs mobilières du Manitoba).

- Définir des critères de prêts pour le logement abordable et examiner les possibilités de

concevoir des lignes directrices spécialisées en matière de souscription à des prêts hypothécaires, destinées à encourager de façon plus active les prêteurs privés à concevoir un financement novateur et à coût moindre. Expérimenter des partenariats avec des prêteurs privés dans le cadre de projets pilotes.

- Étudier des possibilités d'offrir des services d'éducation à des acheteurs de maisons à coût abordable et de counseling, de même que de concevoir les documents nécessaires.

- Stimuler la mise en place d'initiatives de prêts à coût abordable en collaboration avec l'ABC, l'Association des compagnies de fiducie du Canada et la Centrale des caisses de crédit du Canada (éventuellement en établissant des liens avec certaines organisations, comme la NAAHL aux États-Unis).

Voici d'autres activités plus précises se rapportant au mandat de recherche et de diffusion de l'information de la SCHL :

- Concentrer de nouveau le CCPPPH sur des activités qui aideront à mettre en place l'infrastructure de partenariat (renforcement de l'expertise et des compétences dans des groupes communautaires), plutôt que sur des projets individuels (soulignons qu'en général, les fondations financent ce type d'activités de renforcement des capacités et par conséquent pourraient donc constituer un partenaire éventuel).

- Préparer des lignes directrices techniques afin d'aider les groupes sans but lucratif à sélectionner attentivement les immeubles qui ont besoin d'une restauration minimale (y compris des lignes directrices relatives à l'inspection des immeubles).

- Préparer des lignes directrices techniques et de la documentation sur les modèles afin d'aider les municipalités à préparer des demandes de proposition pour la mise en place de coentreprises de logements abordables (et de façons permettant de maximiser l'emploi des ressources municipales, telles que des terrains et le financement par de nouvelles taxes foncières).

- Promouvoir les dons d'oeuvres de bienfaisance et d'entreprises se rapportant aux logements abordables en concevant un cas destiné à montrer les avantages que les entreprises peuvent tirer en finançant des logements abordables.

- Des options de recherche pour la conception de financement à taux d'intérêt bas et de subventions destinées à faciliter la mise en place de PPP. Mentionnons, à titre d'exemple, les cessions-bail avec le secteur privé pour l'utilisation de la DPA, des options de financement à taux d'intérêt plus bas et des conventions de prêts hypothécaires novatrices.

- Faire des PPP un thème des prix d'excellence décernés tous les ans par la SCHL.

Conclusion

L'apparition d'un système de logement abordable, fondé sur des partenariats, relativement actif et en essor aux États-Unis est attribuable à un certain nombre de facteurs, que nous avons décrits dans la partie 1. Ceux-ci se rapportent à l'évolution de la politique fédérale de logement, au système de financement du logement et au système fiscal plus larges, à la situation socio-politique, aux valeurs sociales et aux attitudes des citoyens à l'égard du rôle de l'État, à la nature de la croissance des villes et de leur déclin, de même qu'au contexte dans lequel s'inscrit le développement des organismes communautaires aux États-Unis.

La situation au Canada est relativement différente, notamment en ce qui a trait aux attitudes à l'égard du gouvernement, au rôle du secteur privé et au dilemme constitutionnel permanent, qui a une influence notamment sur le logement. La réduction des nouvelles subventions destinées à la production de logements sociaux représente un changement relativement récent au Canada, et ce changement est survenu beaucoup plus brusquement ici qu'aux États-Unis.

Bien que les compressions budgétaires relatives à la production de logements aient été aussi marquées aux États-Unis au début des années 80, la prestation continue de fonds dans le cadre de projets de développement communautaire et de revitalisation en a atténué les effets. En outre, le niveau de financement demeure considérable (un supplément de 9 milliards de dollars par an), dont la majeure partie sert à financer le système de PPP aux États-Unis et à combler l'écart crucial de financement pour permettre la production de logements abordables sans qu'il n'y ait apparemment de subventions permanentes versées.

Bien que la situation aux États-Unis soit différente, il est possible de tirer certaines leçons importantes et de reprendre quelques idées de l'expérience aux États-Unis, qui pourraient aider à accélérer et à élargir les efforts déployés au Canada. On observe les balbutiements prometteurs des PPP au Canada, comme l'illustrent les cas décrits ici.

Pour ce faire, il s'agit essentiellement de faciliter les efforts au niveau municipal et d'offrir un cadre souple de mesures et de mécanismes (sources d'expertise, de financement et de subvention), qui favorise les initiatives et la créativité à l'échelle municipale dans le but de concevoir des solutions appropriées aux besoins en matière de logement qu'on observe. Selon l'expérience aux États-Unis, il serait utile de regrouper ces initiatives avec d'autres initiatives dans des secteurs autres que le secteur du logement (revitalisation et développement des ressources humaines).

Cependant, il ressort clairement que l'engagement marqué du secteur privé dans les PPP aux États-Unis est essentiellement attribuable au fait qu'ils représentent des investissements séduisants sur le plan financier. Compte tenu des fonds publics considérables disponibles aux États-Unis, il est possible d'organiser les partenariats de façon à ce que les entreprises et les prêteurs du secteur privé puissent en obtenir un rendement intéressant. Sans un produit financier important à regrouper et à commercialiser, les intermédiaires financiers n'auraient que très peu de produits à transiger. La prestation de conseils techniques en elle-même ne serait pas suffisante pour maintenir en place la LISC, l'*Enterprise Foundation* ou les fonds de capitalisation d'État et de municipalités. Il existe vraisemblablement d'autres mesures d'encouragement (p. ex., les relations publiques et l'attention accordée par les médias à la participation à des ensembles de logements) qui contribueraient, dans une mesure moindre, à mettre en place des investissements sans les rendements financiers intéressants.

Il est donc difficile d'échapper à la vérité voulant qu'«il n'y ait rien de gratuit». D'une façon ou d'une autre, pour fournir de l'aide à ceux qui en ont besoin, il faut des fonds publics et l'appui de stratégies. Aux États-Unis, les PPP reposent sur des quantités considérables de fonds publics fédéraux versés directement ou indirectement (subventions directes obtenues par l'entremise d'un certain nombre de mécanismes, tels que la CDBG et le programme HOME, financement indirect fourni par le LIHTC, obligations exonérées d'impôt et autres mécanismes). Sans le financement provenant des États et des municipalités, on peut se demander si les partenariats décrits dans le présent rapport seraient viables.

RÉFÉRENCES

Abt Associates Inc. (1993). *Non-Profit Housing: Costs and Funding*. U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington D.C.

— (1996). *Development and Analysis of the National LIHTC* Database. U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington D.C.

Atkins, Jacqueline T. (1995). «Pooling Risk and Resources for Affordable Housing», *Real Estate Finance Journal*. Été 1995, p. 8-12.

Baker, Kermit (1985). *Creative Financing Techniques for Producing Housing for Low- and Moderate-Income Households*. Document de travail W86-3, Joint Center for Housing Studies, Cambridge, Massachussets.

Bates, John W. et William J. Strickland (1991). *Creating A Public/Private Partnership*.

Brooks, Mary, E. (1997). *A Status Report on Housing Trust Funds in the United States*. Housing Trust Fund Project of the Center for Community Change, Frazier Park, Californie.

Burchell, Robert W. et David Listokin (1995). «Influences on United States Housing Policy», *Housing Policy Debate*. 6(3) 1995, 598-601.

Carr, James (1994). «Public Private Partnerships Enhancing Access to Capital», *Housing Finance International*. Décembre 1994.

Case, Karl E. (1991). «Investors Developers and Supply Side Subsidies: How Much is Enough», *Housing Policy Debate*. 2(2): 341-56.

Cummings, J. et Denise DiPasquale (1998). *Building Affordable Rental Housing Analysis of the LIHTC*. City Research, Boston.

Diamond, Douglas B. Jr. et Michael J. Lea (1995). *Sustainable Financing for Housing: A Contribution to Habitat II*. Washington D.C., Fannie Mae Office of Housing Research, document de travail.

DiPasquale, Denise et Jean Cummings (1992). «Financing Multifamily Rental Housing: The Changing Role of Lenders and Investors», *Housing Policy Debate*. 3(1): 77-116.

Dreier, Peter (1997). «Philanthropy and the Housing Crisis: The Dilemmas of Private Charity and Public Policy», *Housing Policy Debate*. 8(1): 235-293.

Dreier, Peter et J. David Hulchanski (1993). «The Role of Non-Profit Housing in Canada and the United States Some Comparisons», *Housing Policy Debate*, 4(1): 43-80.

Enterprise Foundation (1996). *Annual Report* .

Enterprise Foundation (1996). *Best Practices Data* (http://www.enterprisefoundation.org)

Fallis, George (1990). *Parrainage du logement par les entreprises*. Société canadienne d'hypothèques et de logement du Canada, Ottawa.

Fannie Mae Foundation (1996). *Annual Report* .

George, Vincent (1994). «The Public/Private Sector Partnership in Housing - A Shibboleth Reexamined», *Housing Finance International*. Décembre 1994, p. 10-15.

Guggenheim, J. (1996). *Tax Credits for Low Income Housing - Opportunities for Developers, Non-Profits and Communities Under Permanent Tax Act Provisions*, 9e édition.

Keyes, Langley C., A. Schwartz, C. Vidal et R. G. Brat (1996). Networks and Nonprofits: Opportunities and Challenges in an Era of Federal Devolution, *Housing Policy Debate*. 7(2): 201-251.

Lederman, Jess (éditeur) 1993. *Housing America -Mobilizing Bankers, Builders and Communities to Solve the Nation's Affordable Housing Crisis.*

Hirshen, Al (1994). «Reflections on Public/Private Partnership», *Housing Finance International*. Décembre 1994, p. 7-9.

Hornburg, Steven P. et Stephen P. Pomeroy (1995). Introduction des éditeurs. *Housing Policy Debate*. 6(3): 539-57.

Knight, George (1996). «A Solid Foundation for Lending», *Mortgage Banking*. Janvier 1996.

Lampert, Greg et Steve Pomeroy (1997). *Mechanisms to Encourage Rental Housing Production*. Communauté urbaine de Toronto.

Lea, Michael J. et James E. Wallace (à paraître). *Current Practices for Financing Affordable Housing in the United States* .

Marshall, Jeffery (1994). «Using the Buddy System», *US Banker*. Juin 1994

McCarthy, John (1989). «Lender Consortia for Affordable Housing», *Real Estate Finance Journal*. Printemps 1989, p. 61-68.

National Council of State Housing Agencies (1997). *The Low-Income Housing Tax Credit: The First Decade*. Document préparé par Ernst & Young Kenneth Leventhal, Real Estate Group, mai.

National Council of State Housing Agencies, National Association of Affordable Housing Lenders (1997). *Building Sustainable Communities Best Practices in Community Development Lending* .

National League of Cities (1995). *Unlocking Doors to Opportunity: A Report on Affordable Housing Programs*. National League of Cities, Washington D.C.

Nelson, Kathryn P. et Jill Khadduri (1992). «To Whom Should Limited Housing Resources Be Directed», *Housing Policy Debate*. 3(1):1-55.

Nenno, Mary K. (1996). *Ending the Stalemate: Moving Housing and Urban Development into the Mainstream of America's Future*. University Press of America Inc., Lanham, Maryland.

Petherick, Glenn D. (1993). *State Housing Trust Funds - Innovative Sources for Financing Affordable Housing*.

Randall, Nancy et Daniel Hoffman (1993). «Creating Affordable Housing through Non-Profit/For Profit Partnerships», *Real Estate Finance Journal*. Automne 1993.

Rouse, James W. et F. Barton Harvey III (1989). «Public Private Partnerships», *GAO Journal*, no 5. Printemps 1989.

Schon, David E. (1995). *Affordable Housing Loan Consortia Sourcebook*.

Stegman, Michael A. (1991). «The Excessive Cost of Creative Financing: Growing Inefficiencies in the Production of Low-Income Housing», *Housing Policy Debate*. 2(2): 357-73

Suchman, Diane R, D. Scott Middleton and Susan Giles (1990). *Public/Private Housing Partnerships*. Washington, Urban Land Institute.

U.S. HUD Department of Housing and Urban Development (1991). *Homeownership and Affordable Housing: The Opportunities*. HUD.

— (1993). *Programs of HUD.*

— (1995). *Status and Prospects of the Nonprofit Housing Sector*. Document préparé par le Centre for Public Finance and Housing Community and Economic Development Program, Urban Institute.

— (1996). *Rental Housing Assistance at a Crossroads A Report to Congress on Worst Case Housing Needs* .

— «Housing and Development Reporter» (HDR - différents numéros).

U.S. Housing Market Conditions. 2e trimestre 1997, août, 71.

US GAO General Accounting Office (1989). *Partnership Projects Federal Support for Public Private Housing and Development Efforts*. Septembre 1989 GAO/PEMD 89-25FS, Washington, D.C.

— (1990). *Partnership Projects: A Framework for Evaluating Public Private Housing Housing and Development Efforts*. Mai 1990GAO/PEMD 90-9, Washington, D.C.

— (1993). *Housing Finance: Expanding Capita for Affordable Multifamily Housing*. GAO/RCED-94-3, Washington, D.C.

— (1995). *Multifamily Housing HUD's Proposal to Restructure Its Portfolio*. GAO/T-RCED95-226, Washington, D.C.

— (1997). *Tax Credits: Opportunities to Improve the Oversight of the Low-Income Housing Program*. Mars 1997, GAO/GGD/RCED-97-55, Washington, D.C.

Walker, Christopher (1993). «Nonprofit Housing Developments: Status, Trends and Prospects», *Housing Policy Debate*. 4(3) 3: 69-413.

Wallace, James E. (1994). «The Dilemma of the Disposition of Troubled FHA Insured Multifamily Rental Properties Housing», *Policy Debate*. 5(1): 1-34.

Van, Dyk (1991). *A Review of Joint Ventures: Public Private Partnerships in Action*. Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine. Ottawa

Wallace, James E. (1995). «Financing Affordable Housing in the United States», *Housing Policy Debate*. 6(4): 785-814.

Wexler, Martin (1996). «A Comparison of Canadian and American Housing Policies», *Urban Studies*. Vol. 33, no 10.

Zdenek, Robert O. (1990). *Taking Hold: The Growth and Support of Community Development Corporations*. National Congress for Community Economic Development, Washington D.C.

ACRONYMES, INITIALES ET ABRÉVIATIONS

ACHRU	Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (États-Unis)
ACT	Abordabilité et choix toujours (SCHL)
ADU	*Affordable Dwelling Unit*
AHP	*Affordable Housing Program*
AHW	*Affordable Homes West* (étude de cas de Lincoln, Nébraska)
APAP	Assurance-prêt pour accédants à la propriété (SCHL)
BUILD	*Baltimorians United in Leadership Development*
CATCH	*Community Assisted Tenant Controlled Housing* (étude de cas de Harlem)
CAUHM	Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve
CCPPPH	Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation
CDBG	*Community Development Block Grant*
CCRC	Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire
CDIF	*Community Development Investment Fund* (États-Unis)
CHAS	*Comprehensive Housing Affordability Strategy* (États-Unis)
CIP	*Community Investment Program* (*Federal Home Loan Bank*)
CMHP	*Charlotte-Mecklenburg Housing Partnership* (États-Unis)
CPC	*Community Preservation Corporation* (États-Unis)
CRA	*Community Reinvestment Act*
DCIC	*Delaware Community Investment Comparaison*
DHA	*Dover Housing Authority* (États-Unis)
DSHA	*Delaware State Housing Authority* (États-Unis)
EFN	*Equity Fund of Nebraska*
ENDC	*Enterprise Nehemiah Development Corporation* (États-Unis)
ERTA	*Economic Recovery Tax Act*
ESIC	*Enterprise Social Investment Corporation* (États-Unis)
Fannie Mae	*First Federal National Mortgage Association*
FCRHA	*Fairfax County Redevelopment and Housing Authority* (États-Unis)
FHA	*Federal Housing Administration* (États-Unis)
FHEFSS	*Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act* (États-Unis)
FHLB	*Federal Home Loan Bank* (États-Unis)
FIM	Fonds d'investissement de Montréal
FIRREA	*Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act* (États-Unis)
FmHA	*Farmers Home Administration* (États-Unis)
Freddie Mac	*Federal Home Loan Mortgage Corporation* (États-Unis)
GAO	*General Accounting Office* (États-Unis)
Ginnie Mae	*Government National Mortgage Association* (États-Unis)
HAP	*Homeownership Assistance Program* (Floride)
HCDA	*Housing and Community Development Act* (États-Unis)
HFDC	*Housing Fund Development Company* (États-Unis)
HOME	**Note :** il s'agit du nom d'un programme, et non d'un acronyme.
HOP	*Housing Opportunities Program* (Winnipeg)
HOPE	*Home-Ownership for People Everywhere* (États-Unis)
HPD	*Housing and Preservation Department* (ville de New York)
HUD	*Housing and Urban Development* (ministère, États-Unis)
ICI	*Indian Center Inc.* (États-Unis)
IRS	*Internal Revenue Service*

JMHP	*Jackson Metropolitan Housing Partnership* (États-Unis)
LCDP	*Lincoln Community Development Partnership* (États-Unis)
LIHF	*Low Income Housing Fund* (États-Unis)
LIHTC	*Low Income Housing Tax Credit* (États-Unis)
LIMAC	*Local Initiatives Managed Assets Corporation* (États-Unis)
LISC	*Local Initiatives Support Corporation* (États-Unis)
LNH	*Loi nationale de l'habitation* (Canada)
MURB	*Multiple unit residential building*
NAAHL	*National Association of Affordable Housing Lenders* (États-Unis)
NAHA	*National Affordable Housing Act* (États-Unis)
NCDI	*National Community Development Initiative* (États-Unis)
NFCC	*National Foundation for Consumer* Credit (États-Unis)
NHS	*Neighbourhood Housing Services*
NRC	*Neighbourhood Reinvestment Corporation* (États-Unis)
NYCERS	*New York City Employees Retirement System*
ONG	Organisations non gouvernementales
PHCF	*Pitsburgh Housing Construction Fund*
PHOP	*Pittsburgh Homeownership Program*
PPND	*Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development*
PPP	Partenariats publics-privés
RHDIP	*Rental Housing Development and Improvement Program* (États-Unis)
SAIL	*State Apartment Incentives Loan* (Floride)
SHDM	Société d'habitation et de développement de Montréal
SHIP	*Statue Housing Initiatives Partnership* (Floride)
SONYMA	*State of New York Mortgage Agency*
TPS	Taxe sur les produits et services
TVP	*The Village at Parkside* (Détroit)
UDAG	*Urban Development Action Grant* (États-Unis)

RENVOIS

1 Étant donné que la plupart des programes qui existaient à ce moment-là étaient des programmes conjointement financés et à frais partagé, les restrictions du gouvernement fédéral à l'égard des nouveaux engagements étaient habituellement jumelées à des diminutions du financement accordé au niveau provincial, sauf au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, qui ont mis sur pied des programmes unilatéraux qu'elles subventionnent. En Ontario, ceux-ci ont été annulés de la même façon en 1995.

2 Comparativement aux fournisseurs de logements sans but lucratif au Canada, qui sont intéressés souvent exclusivement au logement, bon numbre d'organisations qui s'occupent de la production de logements abordables au Canada ont en général un champ d'activité plus vaste, qui comprend le développement économique de la collectivité, et sont habituellement considérés comme des entreprises de développement communautaire.

3 Les efforts orientés vers le réaménagement des collectivités sont fortement soutenu par la législation: la *Community Reinvestment Act*. Cet aspect sera exposé en détail dans une section ultérieure du rapport.

4 La première partie du présent rapport donne un aperçu de toute une gamme de politiques et de mesures qu'on a élaborées et utilisées dans le but de soutenir la production de logements abordables aux États-Unis. Il est conseillé au lecteur qui ne connaît pas bien le système de logement aux États-Unis de consulter l'annexe A, qui décrit ces mesures de façon plus précise.

5 Le terme «logement abordable» sert à désigner les logements abordables pour les ménages à faible revenu ou à revenu moyen, habituellement défini aux États-Unis par rapport au revenu familial moyen de la région. Ce terme n'est pas limité au logement social, mais comprend également les logements fournis par des entités du secteur public, du secteur privé ou sans but lucratif.

6 Par après, on a mis en place un programme semblable de subventions globales, le programme *Urban Development Action Grant* (UDAD) en 1977, qui a existé jusqu'en 1989, date à laquelle il a été regroupé avec d'autres programmes pour former le nouveau programme de financement HOME. L'UDAG permettait de verser des subventions aux villes particulièrement défavorisées dans le but de réduire le délabrement et de soulager la misère économique et comprenait des fonds destinés à améliorer ou à augmenter le parc de logements.

7 Entre 1981 (la dernier budget de l'Administration Carter) et 1984, le gouvernement a réduit les engagements prévus dans le budget annuel total du HUD, les faisant passer de 33,4 milliards de dollars à 12,3 milliards de dollars, essentiellement en réduisant la durée des subventions d'engagement prévues du programme *Section 8*.

8 Le terme «écart d'abordabilité» renvoie à la différence entre le niveau de la dette qui peut être financée par les loyers en vigueur sur le marché et le niveau de la dette moindre pouvant être financée par des loyers abordables, qui sont moins élevés.

9 Le nombre de dossiers hypothécaires pour les collectifs d'habitation a continué à diminuer jusqu'au début des années 90 en dépit de l'introduction du *Low Income Housing Tax Credit* en 1986 (HUD, 1997).

10 Le gouvernement fédéral possède toujours un intérêt résiduel important sous la forme du vaste parc de logements publics, dont l'exploitation et les améliorations apportées aux immobilisations sont financées par lui, et de logements privés, mais subventionnés par le gouvernement fédéral. De plus, la FHA a continué à offrir une assurance des prêts consentis pour les collectifs d'habitation à des taux d'intérêt en vigueur sur le marché.

11 Bien que la réforme fiscale n'ait pas été motivée par le traitement des placements immobiliers uniquement, il était communément admis qu'il y avait trop d'échappatoires créés par les articles relatifs aux encouragements fiscaux et aux dépenses fiscales du code d'imposition de l'ERTA adoptée en 1981.

12 À l'instar d'autres grandes institutions financières aux États-Unis, *Fannie Mae* a constaté qu'il est opportun de créer une fondation qui, comme la LISC et l'*Enterprise Foundation*, est en passe de devenir un intermédiaire qui offre de l'aide technique, des programmes de sensibilisation, des subventions ainsi que des prêts à taux préférentiel aux organismes communautaires pour les initiatives de développement économique local et de logement. *Fannie Mae* elle-même est également l'investisseur le plus important dans les crédits d'impôt pour le logement destiné aux ménages à faible revenu.

13 Les prêts achetés par les entreprises subventionnées par le gouvernement doivent comporter une assurance hypothécaire privée si le rapport prêt-valeur est égale à 80 % ou s'il est plus élevé. Par conséquent, les huit assureurs hypothécaires privés ont dû réexaminer leur propre souscription afin de demeurer concurrentiels, bien que certains d'entre eux aient établi le prix de leur prime davantage en fonction des risques.

14 L'assurance de la FHA est destinée implicitement aux ménages à faible revenu par le biais du plafond imposé au montant du prêt hypothécaire et est offerte aux emprunteurs dont la mise de fonds est peu élevée et les antécédents de crédit sont plus marginaux. Cependant, l'assurance de la FHA en elle-même ne joue pas essentiellement de rôle direct dans la formation de partenariats publics-privés ou n'entre pas directement en ligne de compte dans les mesures incitatives destinées à en établir.

15 Il est extrêmement difficile de compter précisément les logements abordables produits à cause de la nature officieuse de la mise en place des PPP. À la différence des programmes de logements antérieurs qui fournissaient le nombre de logements produits, les PPP fonctionnent à l'extérieur de ce réseau officiel et, lorsqui'ils font appel à des programmes (comme ils le font invariablement), ceux-ci sont répartis en niveaux, ce qui entraîne un comptage double, voire de multiples comptages. L'estimation de l'*Enterprise Foundation* renvoie uniquement aux collectifs de logements locatifs; les initiatives d'accession à la propriété à coût abordable ne sont pas comprises dans le comptage du LIHTC.

16 Les experts en logement abordable aux États-Unis qui ont été interviewés dans le cadre du présent projet étaient d'avis que les initiatives qui vont dans le même sens que ces deux exemples sont exceptionnelles et qu'elles ne représentent pas des réalisations importantes dans le domaine du logement abordable.

17 Ici, le terme «financement public» renvoie à tous les paliers de gouvernement. Il convient de souligner qu'une quantité considérable de liquidités est fournie aux municipalités par le biais des deux programmes de subventions globales du gouvernement fédéral : HOME et CDBG. Dans le cas de HOME, les contributions municipales sont régies par l'exigence voulant que chaque dollar de la municipalité soit jumelé à chaque tranche de 4 $ versée par le gouvernement fédéral. Il n'y a pas

d'exigence de jumelage dans le programme de la CDBG; toutefois, les municipalités ajoutent effectivement un certain financement au montant de la CDBG pour les subventions municipales. En ce qui a trait au niveau du financement du projet, on ne distingue pas explicitement les fonds provenant des recettes municipales des transferts de subventions globales.

18 La capitalisation du crédit d'impôt est versée sur une période variant entre dix-huit mois et six ans dans ces cas-là exige un financement provisoire (figure 2.4).

19 Aux États-Unis, on a conçu des définitions relativement standard de l'abordabilité, en se servant comme point de référence du revenu familial médian de la région, habituellement ajusté en fonction de la dimension de la famille :
revenu très faible moins de 50 % du revenu médian de la région,
revenu faible 50 % à 80 % du revenu médian de la région,
revenu moyen 80 % à 120 % du revenu médian de la région.

20 Il convient de souligner que certains prêteurs ont pris part à des projets avec le CCPPPH. Notamment, *Van City Credit Union*, par le biais de sa fondation, a travaillé en collaboration avec la ville de Vancouver et un promoteur à assurer une prime de densité et à détourner ces profits, vers la production de logements abordables à vendre. *Van City* offrait des prêts hypothécaires et aidait à concevoir les nouveaux documents juridiques pour faire en sorte que cette remise soit transmise aux acheteurs futurs. Le fait est ici que la participation de la communauté financière et de prêts au Canada est beaucoup plus limitée qu'elle ne l'est aux États-Unis, essentiellement parce que le «bâton» représentée par la CRA n'est pas là.

21 Dans le projet Royce Dupont, le promoteur privé a apparemment négocié des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché au nom des acheteurs. Habituellement, les promoteurs établis sont en mesure de négocier un financement favorable auprès des prêteurs, notamment lorsqu'ils présentent une affaire à réaliser, de sorte que cette situation n'est pas unique, et ce taux n'est pas vraiment inférieur à celui en vigueur sur le marché.

22 La structure et le rôle du *Low Income Housing Fund* sont décrits à l'annexe A (Financement de fondation).

23 Ce montant reflète l'incidence totale des 315 millions de dollars alloués annuellement pendant environ neuf ans (il convient de souligner que les crédits d'impôt ne peuvent pas être demandés tant que l'ensemble d'habitation n'est pas terminé). Ces sommes ont été affectées la première fois en 1986 pour les ensembles terminés en 1987-1988. À l'heure actuelle, on a déposé une proposition devant le Congrès pour augmenter le montant alloué de crédit d'impôt par habitant, en le faisant passer de 1,25 $ à 1,75 $. Si cette proposition est retenue, l'engagement annuel augmentera, pouvant atteindre 500 millions de dollars.

24 Certaines municipalités reçoivent des fonds de la CDBG depuis le lancement du programme en 1974. Bien que ces fonds soient souvent utilisés sous la forme d'intérêt différés ou de prêts sans intérêt pour aider à combler l'écart d'abordabilité dans le financement d'ensembles de logements, il existe des rentrées de fonds provenant des remboursements. Par conséquent, après 24 ans de subventions cumulatives, les prêts constituent un actif considérable dans les mains des municipalités.

25 La créattion de la NAAHL remonte en 1988; cet organisme devait jouer un rôle de défenseeur et de sensibilisation auprès des cadres des institutions financières et pour eux. Elle comprend plus de 200 membres institutionnels, notamment différents types d''institutions de dépôt, de sociétés de prêts hypothécaires, d'intermédiaires et organisrmes publics de même que des professionnels engagés dans le financement de logements abordables. En plus d'offrir des services de sensibilisation faisant la promotiion des pratiques exemplaires dans le domaine du prêt pour des logements abordables, la NAAHL représente les intérêts de ses membres devant le HUD, le Congrèss et les quatre organismes de réglementation des banques.

26 Il conviient de souligner que le Québec constitue une anomalie d'importance au Canada. Depuis toujours, il insiste beaucoup sur les programmes destinés à remettre en état et à conserrver les parcs de logements qu existent. En outre, alors que la plupart des autres provinccs ont emboîté le pas à la SCHL en compressant les nouveaux programmes subventtionnés, le Québec a annoncé une série de programmes, notamment le Fonds québéccois d'habitation communautaire et le Programme de revitalisation des anciens quartierrs, programmes de financement importants axés essentiellement sur la revitalisation de quartiers et de logements (voir les études de cas).

27 On consstate la prolifération des prêts hypothécaires à mise de fonds peu élevée aux Étaats-Unis, y compris la reconnaissance des dons, des contributions faites par l'emploooyeur et de la mise de fonds en travail comme mise de fonds minimale. Au Canadaa, il existe déjà une mise de fonds de 5 % (LNH et par le biais GE Capital) et, à la différemce des États-Unis, les primes d'assurance hypothécaire peuvent être capitalisées dans le: prêt, ce qui correspond effectivement à 97 % de ces prêts. Par conséquent, il semble: y avoir très peu d'autres possibilités de réduire la mise de fonds au Canada. Cependiant, des programmes de counseling. alliés à des critères de souscription modifiéés, peuvent être avantageux à certains égards.

Annexe A :

Examen détaillé des mesures et des mécanismes qui soutiennent la création de PPP de logement abordable aux États-Unis

Introduction de l'annexe A-3

Éléments constitutifs préalables A-4

Mécanismes auxiliaires et facilitants A-11

Rôles prépondérant des fondations et des intermédiaires A-22

Observations finales A-31

Introduction de l'annexe

La présente annexe s'adresse au lecteur qui ne connaît pas les nombreux mécanismes et mesures qui existent dans le système de logement aux États-Unis et qui sont utilisés en général dans les PPP, ou au lecteur qui veut en savoir davantage à ce sujet.

À la fin de la partie 1, on a défini trois catégories de mécanismes et de mesures :

- les éléments constitutifs préalables,
- les mécanismes auxiliaires et facilitants,
- les innovations et les raffinements.

La présente annexe décrit en détail les mesures et les mécanismes suivants dans chacune de ces catégories.

Éléments constitutifs préalables

- La *Community Reinvestment Act* (1977, avec les améliorations apportées en 1989/1995);
- la législation fédérale sur le logement et le développement communautaire (la *Community Development Block Grant* et le Partenariat d'investissement HOME);
- les obligations hypothécaires exonérées d'impôt;
- des mesures du code fiscal (notamment le LIHTC);
- la création d'intermédiaires.

Mécanismes auxiliaires et facilitants

- les fonds de logement en fiducie;
- les fonds de capitalisation (liés au LIHTC);
- les consortiums de prêts;
- l'*Affordable Housing Program* (AHP) de la FHLB;
- les objectifs spéciaux des entreprises subventionnées par le gouvernement et la législation qui s'y rattache;
- le développement d'un marché hypothécaire secondaire pour les prêts consentis aux collectifs d'habitation.

Innovations et raffinements

Bon nombre d'innovations et de raffinements ont été mis de l'avant au moment où les proposants du principe du logement abordable ont mis en place des partenariats à l'aide des mécanismes énumérés dans la catégorie des éléments préalables et de celle de mécanismes facilitants présentées. Il est impossible de décrire précisément la multitude d'innovations permanentes. Nous présentons plutôt sommairement certains exemples récents en illustrant les possibilités à peu près infinies qu'offre la combinaison d'un groupe valable stimulant et de mesures incitatives. Voici certains exemples qui sont inclus :

- la garantie de logement abordable offerte par la société *Community Financing Consortium Inc.;*
- la *National Community Development Initiative* (NCDI);
- le *Section 8 Community Investment Demonstration Program* («Caisse de retraite»);
- *Fannie Mae*, les bureaux de partenariat;
- la *Home Team Partnership* de *Fannie Mae* avec la NBA;
- la base de données sur les pratiques exemplaires de l'*Enterprise Foundation*;
- le *National Homeownership Strategy*.

Dans les pages qui suivent, nous exposerons en détail chacune des mesures énumérées plus haut. Par la suite, nous donnerons également un aperçu des intermédiaires nationaux, d'État et municipaux ainsi que du rôle des fondations.

Dans la présente annexe, chaque section renvoie aux études de cas aux États-Unis (qui suivent à l'annexe B, où le mécanisme donné qui fait l'objet de l'examen a été utilisé efficacement).

Éléments constitutifs préalables

Community Reinvestment Act (1977)

La *Community Reinvestment Act* (CRA) est sans doute l'élément constitutif qui a joué le rôle le plus important dans l'avènement des PPP.

Encouragée par des pratiques discriminatoires largement répandues, y compris la discrimination sur le plan financier exercée contre les quartiers défavorisés, la CRA a été adoptée au début avec des mesures d'application relativement faibles destinées à «encourager » les institutions financières à étendre leur crédit aux personnes et aux entreprises pour qu'elles investissent dans leur collectivité. La CRA s'est fait des dents au cours de l'évaluation annuelle des activités de chaque institution par l'un des quatre organismes fédéraux de réglementation financière.

Sous les pressions exercées par le public, les dispositions de la CRA se sont renforcées (en 1989, et encore une fois en 1995). Depuis 1989, le rendement de chaque prêteur est publié, ce qui exerce une pression morale sur l'institution et l'amène à respecter la loi. L'obligation d'informer le public aide également les groupes communautaires dans leurs discussions avec des prêteurs. Des évaluations permettent d'établir le niveau de prêt, d'investissement et de services.

Fait encore plus remarquable, l'évaluation du rendement prévue dans la CRA constitue un critère important dans le cas où l'institution souhaite acquérir une banque, fonder une société de portefeuille bancaire, établir une nouvelle succursale ou encore obtenir une assurance dépôts fédérale. Compte tenu de la prolifération des fusions et des acquisitions dans le secteur des services financiers aux États-Unis, cette mesure incite fortement les institutions à obtenir une bonne évaluation dans le cadre de la CRA.

La CRA est relativement souple : elle utilise des tests de rendement larges pour évaluer la conformité. Comme telle, l'institution dispose de beaucoup de latitude pour concevoir des produits et des services destinés à répondre aux besoins de la collectivité, ce qui stimule vraiment la créativité et l'innovation. Des programmes de prêts pilotes comportant des services de counseling financier à l'intention des consommateurs ainsi que des souscriptions assouplies à des prêts hypothécaires, destinés aux acheteurs de maison à faible revenu et à revenu moyen constituent des exemples de programmes adaptés aux besoins (voir les cas du CMHP, de Jackson et de l'ENDC).

L'une des conséquences directes de la nature flexible des dispositions de la CRA réside dans la créativité marquée qu'elle a engendrée, dans la mesure où les institutions ont cherché à trouver des façons de respecter la CRA tout en maintenant leur aversion pour le risque. La mise en place de consortiums de prêts découle directement de la CRA. Les PPP offrent la possibilité de réduire au minimum les risques en les partageant avec d'autres partenaires du secteur privé, du secteur public ou sans but lucratif. En outre, les PPP peuvent contribuer à réduire dans l'ensemble les risques, et non se limiter à les partager. La prestation de services d'aide technique et de renforcement des capacités aux promoteurs municipaux sans but lucratif aide ces groupes à augmenter leur expertise en aménagement et en financement. La surveillance continue exercée par des fonds de capitalisation et des intermédiaires assure une meilleure gestion des projets. Prises ensemble, ces activités diminuent le risque que des ensembles de logements soient aux prises avec des difficultés financières, ce qui réduit les risques pour les prêteurs et les investisseurs.

En plus d'octroyer des prêts, les institutions peuvent respecter leurs obligations prévues dans la CRA (ou au moins la composante relative à l'investissement du cadre d'évaluation) en achetant des placements de capitalisation du LIHTC, directement ou par le biais d'un fonds commun, assurant ainsi un taux de rendement concurrentiel et satisfaisant l'évaluation prévue dans la CRA. En même temps, la capitalisation du crédit d'impôt réduit le niveau de la dette d'un ensemble de logements, améliore le coefficient de couverture de la dette et offre donc des débouchés pour les prêts à faible risque qui peuvent alors entrer en ligne de compte dans l'évaluation du prêteur prévue dans la CRA. Par conséquent, ces institutions souscrivent fortement au LIHTC et constituent des alliés de taille dans les pressions exercées auprès du Congrès pour maintenir en place le LIHTC.

Dans certaines villes, on a jumelé de façon créative les dispositions de la CRA pour mettre en place des prêts privés. La ville de Pittsburgh a conçu son propre système d'évaluation en s'inspirant de la CRA. La ville a transféré ses dépôts (totalisant 300 millions de dollars en 1989) dans les cinq banques qui avaient obtenu la meilleure évaluation dans la ville. Les notes font l'objet d'un examen deux fois par année, les dépôts étant transférés aux institutions qui obtiennent les meilleurs résultats en ce qui a trait à l'investissement dans les quartiers dans le besoin, ce qui crée une compétition pour les investissements.

Législation du logement et du développement communautaire

La *Housing and Community Development Act* (HCDA), adoptée en 1974 ainsi que les modifications apportées ultérieurement et la *National Affordable Housing Act* (1990) ont stimulé la création de toute une gamme de mécanismes qui soutiennent les PPP. Bien que mises en oeuvre par la législation et en partie la réglementation, les principales caractéristiques de cette législation tombent dans la catégorie des interventions facilitantes.

Motivée par l'inquiétude croissante que suscitait la misère dans les villes, la HCDA, adoptée en 1974, a établi la *Community Development Block Grant* (CDBG) : une somme allouée en fonction d'une formule, destinée à subventionner un vaste éventail d'activités de développement communautaire comprenant des projets de revitalisation de quartiers, de développement économique et d'amélioration de services et d'installations.

La loi exige que 70 % des fonds soient utilisés pour des activités qui profitent à des personnes à faible revenu et à revenu moyen ou qui aident à prévenir l'apparition de taudis ou de quartiers délabrés ou encore à les faire disparaître [28].

Soixante-dix pour cent du montant total de la CDBG alloué tous les ans (4,2 milliards de dollars pour l'exercice de 1998) sont remis à des métropoles et à des conseils urbains (encore appelés secteurs d'admissibilité), les 30 % qui restent étant attribués à d'autres (secteurs autres que les secteurs d'admissibilité). En vertu des modifications de 1981, chaque État a la possibilité d'administrer les fonds des secteurs autres que les secteurs d'admissibilité. Les collectivités conçoivent leurs propres programmes en fonction de l'évaluation des besoins.

L'une des utilisations novatrices des sommes allouées de la CDBG est la garantie de prêt prévue à l'article 108, qui faisait partie de la loi originale adoptée en 1974. Celle-ci utilise l'admissibilité actuelle et ultérieure comme garantie pour assurer le financement de projets de remise en état de logements, de développement économique et de réaménagement d'emplacements de grande envergure.

Ce programme de garantie de prêt réduit le taux d'intérêt fixé sur les prêts consentis aux municipalités par des emprunteurs commerciaux. Ces garanties rendent également les prêts plus faciles à obtenir et attirent souvent d'autres sources de financement (des administrations municipales et des gouvernements d'État, des organismes sans but lucratif et du secteur privé) qui viennent compléter le financement pour de grandes activités de création d'emploi.

Le programme de partenariat d'investissement HOME, qui ressemble à la CDBG et a été autorisé en 1990 en vertu de la *Title II of the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act* (NAHA), octroie des fonds fédéraux aux «compétences participantes» (essentiellement des administrations municipales et des gouvernements d'État) pour des programmes de logement dont la définition est large. Le programme HOME, qui se distingue de la CDBG, comporte une exigence de jumelage émanant de la compétence participante (la formule de jumelage varie en fonction du type d'activité entreprise)[29].

La formule évalue différents critères, y compris le taux d'inoccupation chez les locataires pauvres,

le degré de pauvreté, la quantité de logements insalubres, de même que les coûts de logement et de production. La somme minimum allouée aux États-Unis est de 3 millions de dollars. Les administrations municipales peuvent recevoir une somme de 500 000 $ si elles sont admissibles conformément à la formule. En 1992, la HCDA a ramené le seuil à 335 000 $ pour les compétences participantes à ce moment-là, lorsque le total des sommes allouées dans le cadre du programme HOME est inférieur à 1,5 milliard de dollars (la demande de fonds en 1998 est de 1,3 milliard de dollars).

Les membres du Congrès ont lancé le programme HOME dans le but de regrouper un certain nombre de programmes existants et d'assurer une souplesse accrue à l'échelle municipale. Ce programme démontre une préférence pour les projets de remise en état de logements comme moyen d'augmenter la fourniture de logements abordables.

Les fonds d'investissement de HOME peuvent servir à subventionner des logements locatifs et des logements de type propriétaire-occupant. Dans le cas de logements locatifs, les loyers ne doivent pas être supérieurs aux loyers courants sur le marché des logements qui existent déjà conformément au *Section 8 Program* ou dépasser un montant variant entre 30 % et 60 % du revenu médian de la région, redressé en fonction de la taille du ménage. Selon certains engagements obligatoires, les logements doivent demeurer abordables au cours de leur durée de vie utile. Les logements de type propriétaire-occupant sont admissibles lorsque le prix d'achat initial ne dépasse pas 95 % du prix médian de la région et que le revenu des acheteurs est égal ou inférieur à 80 % du revenu médian de la région.

La compétence doit mettre de côté au moins 15 % des fonds du programme HOME qu'elle reçoit, pour des logements qui doivent être construits par des organismes communautaires de production de logements (sans but lucratif).

Entre 1990 et le 30 septembre 1996, on s'est engagé à verser 3 637,6 millions de dollars de fonds du programme HOME à 102 600 ensembles comprennent 215 200 logements et sous la forme de supplémentaire au loyer établis en fonction des besoins des locataires à 28 300 ménages (HUD, 1997)[30].

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, le programme HOME peut être combiné au LIHTC. Lorsqu'ils sont utilisés de cette façon-là, les fonds du programme doivent être versés sous la forme d'un prêt plutôt que sous la forme d'une subvention bien qu'il ressorte assez clairement dans les études de cas que les taux d'intérêt sur ces prêts sont habituellement très bas. Dans certains cas, les prêts sont différés, et au bout du compte, transformés en prêts-subventions. Dans d'autres cas, les prêts sont remboursables, et le programme HOME verse donc une contribution dans un fonds renouvelable de prêts que la compétence municipale peut continuer de recycler et d'utiliser pour stimuler d'autres initiatives de PPP.

***Economic Recovery Tax Act* (ERTA)**

La possibilité de constituer une mise de fonds grâce à la vente de crédits d'impôt et à la radiation de certaines sommes représente l'un des aspects essentiels du financement des collectifs d'habitation depuis de nombreuses années. Avant 1986, ce financement se faisait en vertu des dispositions générales du code fiscal; cependant, certains éléments précis prévoyaient un traitement favorable pour les investissements dans les logements locatifs.

L'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA), adoptée en 1981 a ramené la période d'amortissement pour les investissements dans les logements locatifs à 15 ans et a permis d'accélérer le processus de sorte qu'il était possible de demander l'amortissement à l'aide d'une méthode de l'amortissement dégressif à un taux constant de 200 %. Les projets d'envergure de remise en état d'immeubles destinés à des ménages à faible revenu n'avaient droit à l'amortissement que sur une période de cinq ans.

La remise en état de monuments historiques donnait droit à un crédit d'impôt à l'investissement de 25 %, ce qui encourageait la remise en état de ces monuments. En outre, ces dispositions fiscales s'appliquaient également aux investisseurs passifs, autorisant l'application de pertes par rapport au revenu d'autres provenances.

Au cours des années 80, on a donc observé une forte participation chez les petits investisseurs (situation très différente de celle des investisseurs de sociétés qui caractérisent la période suivant la réforme fiscale de 1986). Les dispositions fiscales renforçaient également les initiatives de coentreprise liées aux PPP, se rapportant à des projets d'envergure de remise en état de logements locatifs (fréquents à New York).

***Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC)**

L'adoption du LIHTC dans la *Tax Reform Act* de 1986 a supplanté certaines mesures fiscales antérieures et permet de façon nettement plus avantageuse de cibler la production de logements abordables[31]. La mesure autorisée en vertu de l'article 42 de l'*Internal Revenue Code* prévoit un flux de crédits sur une période de 10 ans que ceux qui investissent dans des ensembles de logements locatifs admissibles peuvent utiliser par rapport à l'impôt à payer. Il s'agit d'un dollar de crédit réalisable en dollar par rapport à l'impôt fédéral payable, et pas simplement d'une déduction par rapport au revenu.

Les mêmes organismes de financement du logement dans les États qui administrent les obligations exonérées d'impôt s'occupent également de répartir le montant fixe des crédits d'impôt disponibles chaque année dans tous les États en fonction d'un montant de 1,25 $ de crédit par habitant, bien qu'il n'existe aucune limite pour la répartition des crédits d'impôt dans le cas des ensembles de logements financés à l'aide d'obligations exonérées d'impôt (étant donné que le mécanisme de rationnement passe par les obligations exonérées d'impôt - voir la section suivante). On a présenté une proposition devant le Congrès, visant à augmenter le montant des crédits d'impôt par habitant de 40 %, en le faisant passer à 1,75 $, et éventuellement à en indexer le niveau.

Les promoteurs (à but lucratif et sans but lucratif) vendent les crédits d'impôt ou les regroupent en consortium pour obtenir les capitaux nécessaires à l'aménagement. Les investisseurs sont en fait des commanditaires qui détiennent un titre de participation dans l'immeuble. Bien que du point de vue technique, ils deviennent propriétaires d'une immobilisation par après, les restrictions sur l'utilisation et le revenu d'exploitation bon qui est généré par les loyers fixé à 30 % du revenu médian de la région limite la possibilité de réaliser un gain en capital dans l'avenir. Voilà pourquoi les investisseurs évaluent en général le rendement des titres de participation en fonction uniquement des économies d'impôt réalisées.

Les principaux investisseurs sont les grandes sociétés. Des restrictions se rapportant aux pertes passives empêchent les petits investisseurs de participer contrairement à ce qui se passait avant 1986. En outre, bon nombre de sociétés peuvent utiliser les déductions pour amortissement par rapport à d'autres revenus de société, ce qui leur permet de maximiser la valeur de leur placement de crédit d'impôt.

Pour être admissible, un ensemble d'habitation doit mettre au moins 40 % des logements à la disposition des ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian familial local (ou des ménages dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian 20 % des logements), et les loyers, pour être abordables, ne doivent pas dépasser 30 % du revenu. Dans la pratique, les revenus sont mélangés dans une certaine mesure; dans la plupart des ensembles, tous les logements respectent ces critères.

Les propriétaires doivent s'engager à maintenir les loyers abordables pendant une période de trente ans (à l'origine, cette période était de quinze ans, mais elle a été prolongée en 1989). Les promoteurs privés (un peu plus des deux tiers des LIHTC sont utilisés par des commandités à but lucratif) chercheront vraisemblablement à

vendre l'ensemble de logements à un organisme sans but lucratif après avoir reçu le flux de crédits d'impôt pendant dix ans. Selon l'exigence établie en 1989, les propriétaires peuvent aviser de leur intention de vendre le service d'informations financières de l'État à l'approche de la 15e année.

Si dans l'année qui suit le moment où le propriétaire a envoyé l'avis de la 15e année indiquant son intention de vendre, le service d'informations financières ne parvient à trouver un acheteur qui accepte de maintenir l'ensemble de logements sous la forme de logements destinés à des ménages à faible revenu pour les quinze années qui restent, le propriétaire peut le vendre ou le transformer en ensemble de logements pour le marché traditionnel, et les locataires ne sont dégagés de toute responsabilité que pour une période pouvant atteindre trois ans ou jusqu'au moment de leur déménagement. Il semble peu probable que cela arrive, parce que certains organismes nationaux (tels que le *Housing Assistance Council*) ont annoncé aux organismes de crédit d'État qu'ils avaient l'intention d'acheter des immeubles qui autrement seraient transformés en fonction des conditions du marché. Si on ne parvient pas à respecter l'une ou l'autre des exigences, il s'ensuit qu'au moins une partie des crédits d'impôt et des paiements seront récupérés par l'*Internatl Revenue Service* (IRS).

La valeur du crédit d'impôt est calculée à partir de la base admissible de l'ensemble de logements (coût d'aménagement, y compris les frais, moins le terrain), de la proportion utilisée pour répondre aux besoins des ménages visés ainsi que d'un taux d'escompte destiné à refléter le fait que les crédits sont reçus sur une période de dix ans. Il existe deux niveaux de crédit :

- Pour les projets de construction neuve sans subventions fédérales (telles que la CDBG, HOME ou un prêt hypothécaire assuré par la FHA), le crédit annuel est égal à environ 9 % de la base amortissable du projet.
- Pour l'acquisition de logements et la construction neuve où on fait appel à des subventions fédérales, le crédit est de 4 % par année.

L'investissement de capitalisation généré par la perspective de crédit d'impôt sur une période de dix ans couvre habituellement environ le tiers des coûts d'aménagement totaux. À lui seul, il n'est pas suffisant pour qu'on puisse obtenir des niveaux de loyer abordable sans une autre forme d'aide, parce que les recettes nettes provenant des loyers (limitées afin que les loyers soient abordables pour les ménages à faible revenu) financent la dette hypothécaire ne correspondant qu'à environ un tiers des coûts totaux, l'écart d'abordabilité étant d'un tiers (Wallace, 1995). Les fonds pour le dernier tiers doivent provenir de toute une gamme d'autres sources, décrites sommairement dans le cadre conceptuel.

Ces autres sources comprennent un vaste éventail de participants : des administrations municipales par le biais de l'utilisation de la CDBG ou des fonds du programme HOME, des fonds de logement en fiducie, des prêteurs locaux participant pour respecter les exigences de la CRA, des oeuvres de bienfaisance et d'autres sources (GAO É.-U., 1997).

Selon Lea et Wallace (à venir), on a constaté dans une enquête menée en 1995 par le *National Council of State Finance Agencies*, qu'en 1994, les crédits d'impôt ont été attribués à des ensembles d'habitation totalisant 117 000 logements (73 832 logements neufs, 20 492 logements qui avaient exigé d'importants travaux de remise en état et 22 775 logements achetés et remis en état). Cependant, une enquête distincte menée pour le HUD a permis d'établir que seuls 57 625 logements étaient «en service». Cette différence entre les engagements relatifs aux crédits d'impôt et la participation réelle est le reflet en partie de l'écart entre les engagements et les projets menés à terme, mais elle établit, dans une certaine mesure, que les projets ont du mal

à combler l'écart qui reste, c'est-à-dire qu'ils sont incapables d'assurer le financement de la construction et le financement provisoire nécessaires pour couvrir la période de versement du LIHTC, ou d'obtenir un taux suffisamment bas sur le financement traditionnel pour rendre le projet viable.

Les engagements de capitalisation du LIHTC ne sont habituellement pas versés au début, comme les études de cas le démontrent. Par conséquent, les projets doivent obtenir un financement provisoire pour la période qui s'étend entre le moment où les coûts d'aménagement sont défrayés et celui où les capitaux tirés du LIHTC sont injectés dans le projet. Lorsqu'il est impossible d'obtenir ce financement provisoire à des taux qui permettent au projet d'être viable, celui-ci n'est pas réalisé. Les promoteurs disposent de deux ans à partir de l'attribution initiale des crédits pour mener à terme la construction des immeubles et les mettre en service. Il existe un système pour transformer les crédits non utilisés afin de les employer au niveau de l'État ou dans un consortium national, mais certains crédits arrivent évidemment à terme sans être utilisés.

On a conçu un certain nombre d'approches différentes pour combler la période entre la liquidation d'un prêt de construction et le versement des capitaux tirés des crédits d'impôt. Dans bien des cas, les profits du développement, destinés au commandité sont différés au moins en partie. Dans la mesure où il est possible de maximiser l'investissement total effectif provenant des investisseurs ayant droit au LIHTC en élargissant la période de versement, il est raisonnable de prendre les dispositions nécessaires afin d'obtenir un financement provisoire pour les fonds qui sont nécessaires au début, pourvu que le financement provisoire soit consenti à un taux d'intérêt inférieur au taux de rendement interne de ces investisseurs. Étant donné que le versement représente un risque relativement bas, c'est la façon de procéder habituelle. La LISC, l'*Enterprise Foundation* et les différents fonds de capitalisation d'État ont conçu leurs propres sources de financement provisoire, parfois en faisant appel à un prêteur commercial. Un certain nombre d'intermédiaires regroupent les contributions de fondations et de donateurs pour fournir les prêts de financement provisoire comme des «investissements liés à des programmes» (voir l'exposé sur les fondations plus bas).

Cummings et DiPasquale (1998) font remarquer que des agences de souscription fournissent de plus en plus souvent du «financement provisoire» à des investisseurs; autrement dit, elles offrent les liquidités initiales nécessaires aux projets et imposent des frais aux investisseurs pour le service de ces prêts de financement provisoire. Le coût du financement provisoire est défrayé par l'investisseur, qui augmente les capitaux bruts versés pour un dollar dans le projet. Les capitaux nets représentent le montant total de capitaux nets investis directement dans le projet une fois payés les frais d'établissement de syndicat, les coûts directs, les fonds de réserve au niveau du fonds (ce qui signifie les réserves au niveau du partenariat, non pas les réserves au niveau du projet), les frais juridiques et les frais de gestion des biens du fonds, l'intérêt sur le financement provisoire et d'autres coûts divers.

Le besoin de financement supplémentaire renforce inévitablement l'aspect de partenariat de ces réalisations, notamment celles entreprises par des organismes sans but lucratif, qui ne disposent pas de leurs propres capitaux, et qui doivent donc aller chercher des fonds auprès de gouvernements et d'oeuvres de bienfaisance. Étant donné que les investisseurs achètent un flux de crédits futurs, le prix de vente des crédits est actualisé bien au delà de la valeur nominale de la simple addition des crédits annuels sur dix ans. Les frais d'établissement de syndicat qui sont prélevés à partir des recettes de vente réduisant davantage les recettes réelles qui servent à financer le projet.

Un marché s'est développé pour les crédits d'impôt, essentiellement grâce à la mise en place de fonds de capitalisation par des intermédiaires nationaux, d'État et locaux. En 1986-1987, on a

acheté des crédits d'impôt pour une somme correspondant à environ 45 cents le dollar de crédit (somme des crédits annuels sur une période de dix ans). Avec le temps, à mesure que le marché des crédits se développait (également à cause des intermédiaires qui les vendaient comme des valeurs mobilières), la valeur de ces crédits a connu une augmentation. Au cours de transactions récentes, on a constaté que la valeur nette de certains crédits dépassait 77 cent le dollar de crédit[32].

Les inquiétudes suscitées par les coûts engagés sous forme de frais de transaction et de mise à niveau des subventions ont inspiré certaines modifications à l'administration du LIHTC. À l'heure actuelle, le HUD exige l'examen des projets dans lesquels au moins 51 % de la valeur des crédits (c.-à-d. le montant brut des capitaux) n'est pas consacrée à la réalisation du projet. En outre, des lignes directrices relatives à la répartition encouragent actuellement les organismes d'attribution d'État à accorder la priorité aux projets qui utilisent le pourcentage le plus élevé de recettes provenant de crédits d'impôt pour défrayer les coûts de projets plutôt que pour payer des frais d'intermédiaires (GAO É.-U., 1997).

La loi sur les crédits d'impôt prévoit une mise de côté de 15 % pour les organismes de parrainage sans but lucratif, à moins que cette somme ne soit pas demandée par des demandeurs sans but lucratif. Environ 27 % des logements subventionnés par des crédits d'impôt ces dernières années ont été commandités par des organismes sans but lucratif disposant d'une participation aux droits de propriété dans les ensembles de logements. L'examen des caractéristiques de projets démontre que les ensembles de logements commandités par des organismes sans but lucratif ont de plus fortes chances d'être situés dans des quartiers constitués de ménages à faible revenu, dans ceux avec des pourcentages plus élevés de minorités et où les loyers médians sont inférieurs que ceux aménagés par de véritables organismes de parrainage à but lucratif (Lea et Wallace, 1998 à paraître).

Financement à l'aide d'obligations exonérées d'impôt

Dans les années 60, on a créé des organismes de financement du logement d'État, dont le mandat consistait à obtenir des fonds pour la production de logements abordables. Ces organismes sont autorisés à émettre des obligations dont l'intérêt est exonéré d'impôt fédéral (si l'État le décide, elles peuvent également être exonérées de l'impôt de l'État). Il s'agit d'une dépense implicite pour le Trésor public.

Depuis 1980, la *Mortgage Subsidy Bond Tax Act* établit des plafonds annuels sur le volume total d'émissions par les États (supérieures à 50 $ par habitant ou à 150 millions de dollars). Les recettes servent à financer des prêts hypothécaires dont le taux est inférieur à celui en vigueur sur le marché pour les acheteurs d'une première maison et pour les collectifs de logements locatifs. Ces émissions peuvent servir à financer la production de logements neufs ou encore à refinancer de nouveau une dette qui existe, à un taux plus favorable.

Les organismes de financement du logement peuvent également émettre des obligations exonérées d'impôt au nom d'organismes de charité exonérés d'impôt (obligations de l'article 501c)(3) nommées pour l'article de l'*Internal Revenue Code* en vertu duquel les organismes de charité sont établis). Il n'y a pas de plafond imposé à ces obligations, qui peuvent servir à la production de logements appartenant à des organismes de charité sans but lucratif. Cependant, étant donné qu'elles sont émises pour des organismes charitables sans but lucratif, ces mêmes organismes ne peuvent pas former de partenariat limité à but lucratif pour vendre des crédits d'impôt (c.-à-d. seules les émissions d'obligations avec plafond peuvent être combinées à un LIHTC, ce qui permet d'utiliser effectivement le plafond d'obligations pour limiter le volume de LIHTC).

Les critères de ciblage des revenus appliqués aux recettes des obligations exonérées d'impôt varient d'un État à l'autre. Cependant, dans des biens cas,

cette source de financement est combinée au LIHTC, de sorte que ce sont les critères de ce dernier qui prévalent. En 1994, on a obtenu près de 2 milliards de dollars de financement pour des projets de collectifs de logements locatifs grâce à cette source, et cette somme a été mise à contribution pour produire un peu plus de 11 000 logements neufs (dont 3 600 logements produits par des organismes de charité) et pour refinancer environ 22 260 logements (Lea et Wallace, 1998 à paraître). Étant donné que les obligations exonérées d'impôt sont combinées au LIHTC, il ne s'agit pas de la quantité nette de nouveaux logements neufs; ceux-ci sont également comptabilisés sous la rubrique LIHTC.

Dans le cas du financement exonéré d'impôt de maisons individuelles, ces obligations sont désignées sous le nom d'obligations-recettes hypothécaires. En plus d'émettre des obligations pour les investisseurs, les organismes de financement du logement ont la possibilité de transformer l'autorisation budgétaire des obligations-recettes hypothécaires en certificats de crédit hypothécaires, qui fournissent à l'acheteur un crédit d'impôt fédéral sur le revenu non remboursable. Ce sont les ménages dont le revenu est de 115 % inférieur au revenu médian de la région, qui ont droit au financement par les obligations-recettes hypothécaires et aux certificats de crédit hypothécaires. Du point de vue du volume, l'émission de recettes hypothécaires et de certificats de crédit hypothécaires pour les maisons individuelles est nettement plus importante que pour les collectifs d'habitation.

En 1994, les émissions d'obligations-hypothécaires destinées aux prêts hypothécaires pour les maisons individuelles s'élevaient en tout à environ 14 milliards de dollars, alors que l'autorisation accordée par les certificats de crédit hypothécaires totalisait 615 millions de dollars. Les obligations-recettes ont permis de financer l'aide à l'accession à la propriété dans l'étude de cas Baltimore-Enterprise Nehemiah.

Mécanismes auxiliaires et facilitants

Fonds de logement en fiducie

L'apparition des fonds de logement en fiducie remonte au début des années 80; ils constituent une source relativement nouvelle de prêts à taux préférentiel et de financement de capitalisation. Ces fonds ont été mis sur pied au niveau des États et au niveau municipal dans le but de répondre aux besoins croissants de fonds pour la conception de projets devant les compressions budgétaires imposées par le gouvernement fédéral, notamment le manque de fonds pour la construction neuve et la remise en état de logements.

En général, on a créé les fonds en fiducie en quantifiant et en détournant des sources de revenu qui existaient déjà, notamment les frais payables sur les transactions immobilières, les arriérés d'impôt non réclamés sur des immeubles, les retenues sur les déclarations de revenu ainsi que les soldes excédentaires dans les comptes de réserve pour le service de la dette des obligations exonérées d'impôt.

Les États et les municipalités ont également fait appel à leur rôle de réglementation pour exiger des prélèvements par rapport à la construction neuve, encore appelés frais de raccordement, qu'ils ont justifié par le fait que de nouveaux développements commerciaux génèrent des emplois et créent une demande de logements neufs. On retrouve davantage cette approche sur les marchés actifs où le coût du logement est prohibitif pour les travailleurs du secteur des services. À Boston et à San Francisco, on a mis en place des fonds en fiducie qui sont les dépositaires de fonds générés par le biais des politiques relatives aux primes de densité et aux frais de raccordement pour l'utilisation des terrains. En vertu de ce genre de politiques, les promoteurs qui construisent dans le centre ville commercial sont tenus de produire des logements abordables ou de verser à la place une contribution au fonds en fiducie.

Certains gouvernements d'État et certaines administrations municipales ont légiféré d'autres mécanismes pour récupérer une source de revenu; les frais de transformation de condominiums, dont nous avons parlé plus haut, au Maryland en sont un exemple. Dans un autre exemple, l'État du Massachusetts a adopté une loi inter-États sur les banques dans les années 90, qui oblige une banque achetée par une banque située à l'extérieur de l'État à mettre de côté 90 points de base (c.-à-d. près de 1 %) de l'actif de la banque achetée pour la production de logements abordables, administré par le partenariat du Massachusetts.

Dans les études de cas décrites ici, le *State Housing Initiatives Partnership* (SHIP) de la Floride illustre la façon dont des fonds en fiducie servent à élaborer des programmes municipaux et à stimuler la création de partenariats en mettant en place davantage d'investissements locaux dans le logement. Dans ce cas, les fonds sont générés à partir d'un droit de timbre sur l'enregistrement des documents de transactions immobilières. Financés à l'origine grâce à l'augmentation du montant du droit de timbre (passant de 10 cent à 70 cents par valeur de transaction de 100 $), on a élargi l'assiette de revenu en détournant encore 10 cents du prêt qui existait, particulièrement sers le SHIP. En 1996, on a obtenu 114 millions de dollars de cette taxe, 69 % de ce montant ayant servi à financer des projets du SHIP.

L'étude de cas de Tacoma illustre de même la façon dont le *Washington State Housing Trust Fund* a mis sur pied un certain nombre de programmes de logement abordable et a fourni un financement à long terme et à taux d'intérêt bas permettant de faciliter la production de collectifs d'habitation par un organisme communautaire sans but lucratif (et également d'avoir accès à des fonds par l'entremise d'un consortium de prêteurs). Dans le cas de Washington, les revenus des comptes immobiliers en fiducie bloqués ainsi que les sommes allouées à l'État ont servi à capitaliser le fonds.

Il n'existait qu'un seul fond de logement en fiducie d'État avant 1982 (Delaware). Depuis (jusqu'en 1996), 37 États, 39 comtés et 34 villes ont mis en place des fonds en fiducie (Brooks, 1997).

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il existe des fonds en fiducie, comme le SHIP, qui stimulent directement les PPP; dans d'autres cas, les fonds disponibles provenant de cette source aident simplement à combler l'écart d'abordabilité. En aidant à combler cet écart, souvent à l'aide de subventions ou de prêts à taux d'intérêt bas, les fonds en fiducie deviennent des partenaires dans les PPP.

Fonds de capitalisation

La création de fonds de capitalisation, qui se distinguent des fonds de logement en fiducie, est une conséquence directe de la législation qu'a établi le LIHTC. Comme l'implique la brève description du LIHTC qui vient d'être présentée, le crédit d'impôt est un mécanisme relativement complexe, qui exige une expertise considérable, notamment en matière de regroupement (formation de consortiums et commercialisation du crédit d'impôt). Il est peu probable que bon nombre de «promoteurs en puissance» sans but lucratif pourraient accomplir cette tâche sans aide professionnelle.

Voilà pourquoi des experts financiers ayant une expertise dans le domaine de la syndication immobilière ont joué un rôle prépondérant dans la mobilisation de capitaux aux fins d'aménagement en vendant des crédits d'impôt et en regroupant des fonds pour des projets bien précis, tout en prélevant des frais pour chaque transaction. Au rôle joué par les entreprises privées se sont ajoutés un certain nombre de fonds de capitalisation d'État et sans but lucratif. Parmi les plus importants, mentionnons le *National Equity Fund*, créé en tant que filiale de la LISC, ainsi que l'*Enterprise Social Investment Corporation* (ESIC) de l'*Enterprise Foundation*, qui fonctionnent tous les deux à l'échelle nationale, de même que différents fonds de capitalisation municipaux, tels que ceux de Chicago et de Boston.

En plus d'administrer les détails financiers et juridiques se rapportant au processus de

syndication, les fonds de capitalisation sans but lucratif jouent un rôle prépondérant en assurant le financement intermédiaire, souvent à des taux d'intérêt inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Le *National Equity Fund* de la LISC a pris part à l'étude de cas de Tacoma, ce qui a permis d'obtenir plus facilement les capitaux provenant des crédits d'impôt de même qu'un petit prêt.

Une autre étude de cas, l'*Affordable Housing West* à Lincoln au Nebraska, correspondait à la création de fonds de capitalisation d'État (l'*Equity Fund of Nebraska*) qui a servi à répondre au manque de financement pour la production de logements abordables. Dans ce cas-là, l'organisme communautaire sans but lucratif s'était démené au cours de réalisations antérieures où il avait dû rassembler l'argent nécessaire à la mise de fonds sans intermédiaire. À la suite de ce processus difficile, il avait demandé de l'aide à un organisme consultatif national sans but lucratif, le *Center for Community Change*, pour qu'il aide les leaders des entreprises et de la communauté de prêt à concevoir une stratégie de financement à l'échelle de l'État[9]. Ce processus a amorcé la mise en place d'un consortium d'établissements de crédit et d'un fonds d'investissement de capitaux, l'*Equity Fund of Nebraska* (EFN).

À l'instar des nombreux fonds de capitalisation qui ont été mis en place dans le pays, l'EFN est constitué à titre de société d'habitation sans but lucratif dont la mission consiste à améliorer la production, la remise en état et la conservation de logements abordables. Chaque année, l'EFN commandite la mise en place d'un partenariat limité par l'entremise duquel on peut obtenir des investissements de capitaux. Le fonds de capitalisation couvre ses frais généraux administratifs en prélevant des frais pour rassembler les groupes de partenariat limités.

L'EFN offre toute une gamme de services aux investisseurs et aux promoteurs sans but lucratif. On a conçu des directives d'investissement, des services de gestion des biens et de souscription pour protéger les contributions des investisseurs. L'EFN aide à préparer des rapports sur le respect continu de la loi, encore une fois pour vérifier si les investisseurs ne sont pas assujettis à la non-conformité à la loi et à la récupération d'avantages fiscaux.

L'EFN fournit également des services d'aménagement et de l'aide technique aux partenaires sans but lucratif qui deviennent les propriétaires d'ensembles de logements. Pour assurer des investissements valables, l'EFN intervient dans les réalisations proposées dès le début du processus, ce qui aide à mettre en place des PPP faisant appel à des prêteurs, à des représentants et à des programmes municipaux et d'État, de même qu'à de l'expertise de professionnels. À cet égard, le fonds de capitalisation s'est transformé en une autre forme d'intermédiaire, notamment à l'échelle de l'État (voir l'exposé sur les intermédiaires plus loin).

Comme dans la plupart des fonds de capitalisation, le conseil d'administration se compose de leaders de la collectivité, notamment de la communauté des prêteurs. On obtient ainsi l'expertise essentielle dont on a besoin et on parvient à sensibiliser suffisamment les prêteurs éventuels qui pourraient prendre part au financement de projets de construction ainsi qu'au financement intermédiaire ou acheter des crédits d'impôt et à les mettre assez à l'aise à cet égard.

Depuis sa mise en place en 1993, l'EFN a établi cinq fonds de capitalisation qui ressemblent collectivement plus de 20 millions de dollars en investissement de capitalisation pour aider la production de 450 logements abordables. Le fonds a fait preuve de créativité en cherchant à faire en sorte que la période de versement soit plus longue que celle habituellement utilisée dans les partenariats limités précédents. En étendant le versement sur une période de sept ans, on permet aux contributeurs d'être davantage en mesure de faire correspondre le crédit d'impôt et les pertes fiscales à leur investissement annuel. En outre, étant donné que les fonds avancés au début d'un projet sont moindres, l'actualisation de la valeur des crédits est réduite. Récemment, l'EFN a vendu les crédits d'impôt en réalisant des recettes nettes de capitalisation correspondant à 77 cents par dollar de crédit.

Afin de prolonger la période de versement pour les investisseurs, il faut du financement intermédiaire. À Lincoln, un prêteur local a accepté de fournir ce financement, à un taux très concurrentiel (5,5 % sur une période de six ans dans le projet de l'étude de cas). Ce prêt est relativement garanti à cause des rentrées de fonds assurées par le crédit d'impôt et de la participation de l'EFN. En outre, le prêteur peut produire une évaluation en vertu de la CRA.

Consortiums de prêt

À l'instar des fonds de capitalisation, les consortiums de prêts ont proliféré au cours des dix dernières années, en partie en réponse aux intérêts personnels éclairés, et en partie stimulés par la pression accrue qu'exerce la CRA. Des ententes de consortium offrent aux prêteurs l'occasion d'atteindre trois objectifs : étendre et réduire au minimum les risques; créer de nouveaux débouchés pour expérimenter et développer de nouveaux créneaux de prêt (notamment des prêts hypothécaires à l'habitation consentis à des clients qui autrefois auraient été considérés comme moins banquables); offrir un instrument aux prêteurs leur permettant de respecter les critères de la CRA relatifs aux prêts communautaires.

Il existe une quatrième raison, et une raison qui sous-tend la création de la *Community Preservation Corporation* (CPC) à New York en 1974 : il s'agit du désir d'améliorer ou de récupérer des biens dont le rendement est faible et nul, ou d'enrayer la tendance aux cas de défaut.

La plupart des consortiums sont structurés comme des organismes sans but lucratif exonérés d'impôt. Souvent, les prêteurs participent à un bloc aveugle, bien qu'un conseil de prêteurs averti prenne les décisions en matière d'investissement au nom du groupe. Plus souvent, les activités de prêt se rapportent à des prêts pour des collectifs d'habitation, bien que comme l'a démontré l'étude de cas de Charlotte, certains s'appliquent à des groupes de prêts hypothécaires destinés à des maisons unifamiliales. Une fois les groupes de prêts établis, certains consortiums conçoivent leur propre programme de logement abordable pour officialiser leur participation dans ce secteur d'activité, en vendant les prêts au groupe ou sur le marché secondaire. L'étude de cas de la *Community Preservation Corporation* (CPC) en est un bon exemple.

Au début des années 70, à cause du déclin et de l'abandon dans les villes, bon nombre de prêteurs se sont retrouvés aux prises avec des prêts non remboursés et des immeubles saisis. La CPC, dont la création remonte à 1974, est une association constituée de près de soixante prêteurs hypothécaires et compagnies d'assurance, mise sur pied en réponse à la détérioration rapide responsable du délabrement de nombreux quartiers du centre ville. Son objectif consistait à stabiliser ces collectivités. À cause du risque inhérent des prêts dans ces quartiers marginaux, la répartition et le partage des risques représentaient une façon réaliste de s'attaquer au problème.

La CPC s'est constituée pour travailler en étroite collaboration avec le gouvernement, notamment la ville de New York, ce qui représente une autre façon de partager les risques. Enfin, la CPC est devenue un intervenant averti et un défenseur des changements dans la réglementation nécessaires à l'amélioration du climat dans le secteur de l'investissement privé. En s'efforçant d'intégrer le financement public et privé, la CPC a collaboré étroitement avec la ville à consolider et à rationaliser un certain nombre de programmes municipaux et a offert un accès à guichet unique pour cette aide, impliquant essentiellement des prêts pour la remise en état de logements.

À mesure que la CPC est devenue active, en se concentrant au début sur le pourtour des secteurs défavorisés afin de freiner le délabrement, elle s'est rendue compte que la vision à une échelle réduite des propriétaires et leur manque d'expérience constituaient le principal problème. Cette situation, alliée à la détérioration avancée, les empêchait d'avoir accès aux capitaux nécessaires pour conserver et améliorer des immeubles. Par conséquent, la prestation de services aux petits entrepreneurs est devenu le point d'appui des prêts consentis par la CPC.

Au début, la CPC a été capitalisée par les prêteurs participants qui, en outre, ont apporté une contribution à une ligne de crédit renouvelable. La CPC s'est mise à utiliser ces fonds pour des prêts garantis destinés à des projets de construction et de remise en état de logements, et consentis par ses banques responsables. La CPC émet et regroupe également des prêts de financement permanent (qui peuvent également être regroupés et vendus par le biais de titres hypothécaires). La CPC aide également les petits entrepreneurs à avoir accès à des programmes publics (notamment au *Participation Loan Program* de la ville de New York, qui offre des fonds à taux d'intérêt bas, à l'origine à partir de la somme allouée à la ville dans le cadre du programme de la CDBG). Les prêts de la CPC sont consentis au taux en vigueur sur le marché et, bien qu'ils soient rationalisés et personnalisés, les critères de souscription (rapport prêt-valeur et couverture de la dette) ne sont pas assortis de privilèges. Tous les prêts publics sont subordonnés au financement privé mis en place par la CPC afin de réduire au minimum les risques (et de diminuer les taux d'intérêt) pour les fonds privés.

Les activités de la CPC et le rôle des PPP à New York se trouvent davantage améliorés grâce au processus d'amélioration du crédit. L'État de New York a créé un organismes d'assurance hypothécaire d'État pour partager le risque des investissements dans les quartiers constitués de ménages à faible revenu et à revenu moyen. Grâce à l'assurance hypothécaire en place, la CPC est en mesure de vendre les prêts hypothécaires sur le marché secondaire, notamment à des caisses de retraite.

Le programme de prêts de la CPC pour les petits édifices est décrit sommairement dans l'une des études de cas. La *Community Reinvestment Corporation* de Washington est un autre consortium de prêts décrit dans les études de cas; elle a été mise sur pied en 1991 pour répondre plus directement aux organismes chargés de la réglementation qui l'exhortaient à intervenir, inquiets des niveaux faibles d'observation de la CRA. Mentionnons également à titre d'exemple de consortiums de prêts hypothécaires résidentiels l'étude de cas Charlotte (Caroline du Nord). Une association de prêteurs locaux travaille avec le *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership* (CMHP), notamment à fournir un bloc de créances hypothécaires aux acheteurs à faible revenu admissibles par l'entremise du partenariat.

Les PPP constituent un instrument particulièrement intéressant pour les prêteurs de consortiums parce que le rapport prêt-valeur effectif sur bon nombre de ces prêts (et par conséquent le risque) est nettement réduit à la suite de la répartition en niveaux de fonds de rang secondaire et, dans certains cas, des capitaux provenant des crédits d'impôt.

Schon (1995) a indiqué qu'il existait au moins 33 consortiums de prêts pour le logement abordable en 1995. Dans une enquête menée en 1994, 30 consortiums déclarants ont conclu des accords de financement totalisant 444 millions de dollars, qui s'appliquaient à environ 405 ensembles d'habitation (et à près de 800 maisons), et qui couvraient à la fois le financement de construction et le financement permanent. La plupart de ces prêts représentaient une couche des transactions de financements multiples, et plus de 40 % de la valeur en dollars se rapportaient aux ensembles de logements utilisant le LIHTC (Lea et Wallace, à venir).

Programmes de logements abordables de la *Federal Home Loan Bank* (FHLB)

Deux programmes lancés par le système de la FHLB représentent une autre couche de financement de projet que les promoteurs de logements abordables peuvent utiliser pour réduire le coût de leur financement.

Ce système représente un groupe constitué sous le régime de la loi fédérale de douze banques régionales qui consentent des prêts, désignés sous le nom d'«avances», à des institutions financières membres dans le pays. Les programmes de la FHLB ont été créés précisément en 1932, pour fournir une source de liquidités et du financement à long terme aux institutions d'épargne membres, lorsque les liquidités posaient un problème grave au cours de la Dépression.

Les programmes de la FHLB sont actuellement des institutions coopératives par actions appartenant à leurs membres (leurs effectifs incluent les banques commerciales depuis 1989)[34]. Ils mobilisent des capitaux en émettant des emprunts et en consentant des prêts à leurs membres.

La loi de la FHLB adoptée en 1990 a imposé un nouveau règlement au système de la FHLB, (essentiellement un héritage du renflouement de l'épargne) exigeant la création de deux programmes destinés à financer le logement abordable, l'*Affordable Housing Program* (AHP) et le *Community Investment Program* (CIP). Il s'agit en fait d'une taxe imposée à la FHLB, car la loi les oblige à verser à un AHP la plus grande des deux sommes suivantes : 100 millions de dollars ou 10 % du revenu net de l'exercice précédent[35]. Ce programme finance alors des prêts subventionnés et d'autres formes d'aide accordées aux membres de la FHLB, qui peuvent à leur tour financer des programmes de remise en état et de production de logements abordables. L'aide revêt la forme d'un taux d'intérêt subventionné pour les ensembles de logements admissibles ou d'une subvention directe qui leur est versée.

En 1994, l'AHP avait pris des engagements de subventions dont le montant était légèrement supérieur à 300 millions de dollars et qui concernaient 8 200 logements. Les deux tiers de ces subventions étaient consacrés à des collectifs d'habitation, l'autre tiers à des logements de type propriétaire-occupant. Dans les deux cas, les bénéficiaires étaient des ménages à revenu moyen et à faible revenu.

Les banques membres de la FHLB avaient la possibilité d'adapter leur AHP à l'échelle municipale, en faisant appel au groupe de prêts. L'étude de cas de Lincoln porte sur un prêteur de la FHLB qui a eu accès au AHP pour financer un petit prêt à un taux d'intérêt nul, dont les paiements étaient différés, ce qui en faisait en fait une subvention, à condition que l'ensemble de logements continue à desservir les ménages à faible revenu.

Le CIP est un prêt actualisé, et non un programme de subventions, et ne prévoit qu'une réduction modeste de 15 à 25 points de base sur les prêts, dont la plupart (72 %) se rapportent aux logements de type propriétaire-occupant.

Les programmes de la FHLB n'exigent pas de façon explicite des partenariats, mais ce type de financement représente habituellement une couche qui est utilisée dans la mise en place de partenariats dans la stratégie globale afin de réduire au minimum les coûts de l'endettement et donc de parvenir à produire des logements abordables.

Objectifs des entreprises subventionnées par le gouvernement/développement d'un marché hypothécaire secondaire des prêts pour les collectifs d'habitation

Aux États-Unis, on a établi des entreprises subventionnées par le gouvernement dans le but de développer un marché hypothécaire secondaire. En 1938, on a créé la *First Federal National Mortgage Association*, communément désignée sous le nom de *Fannie Mae*, dans le but de créer un marché hypothécaire secondaire où les prêteurs hypothécaires pourraient vendre des prêts hypothécaires assurés par la FHA. On entendait augmenter les liquidités sur les marchés hypothécaires[36].

Au moment de sa privatisation survenue en 1968, le rôle de *Fannie Mae s*'est transformé : au lieu d'acheter des prêts hypothécaires assurés par la FHA, elle s'est mise à acheter des prêts hypothécaires conventionnels (assurés par des assureurs privés, et non par la FHA). Entre-temps, on a créé un nouvel organisme fédéral, le *Government National Mortgage Association (Ginnie Mae)*, dont le rôle consistait à acheter des prêts hypothécaires assurés par la FHA. *Ginnie Mae* a lancé les titres hypothécaires en regroupant les prêts hypothécaires assurés par la FHA (qui se distingue de la vente de prêts individuels qui était auparavant la pratique standard utilisée par *Fannie Mae*) et en les vendant avec une garantie de paiement ponctuel.

Un peu après la création de *Ginnie Mae*, la FHLB a exercé des pressions auprès du Congrès pour établir une institution semblable pour les institutions d'épargne (différentes des banques commerciales et des banques de crédit hypothécaire desservies par *Fannie Mae*). Par conséquent, on a créé la *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)* en 1970, également à titre d'entreprise subventionnée par le gouvernement. Aujourd'hui, *Fannie Mae* et *Freddie Mac* se font concurrence auprès des mêmes clients du marché primaire (des prêts assurés par le secteur privé consentis par des banques commerciales, des banques de crédit hypothécaire et des institutions d'épargne) et des mêmes investisseurs dans les obligations et les titres hypothécaires.

Ce n'est vraiment que depuis le début des années 80 que le marché hypothécaire secondaire (et les titres hypothécaires en particulier) a connu un essor considérable, cet essor se rapporte, dans une large mesure, à des prêts hypothécaires pour des propriétaires-occupants. Le développement du marché secondaire dans le secteur des prêts pour des collectifs d'habitation s'est fait lentement et prudemment, ce qui reflète les risques accrus associés à ce genre de prêts, notamment devant le nombre élevé de cas de défaut sur ces prêts pour des collectifs d'habitation consentis par la FHA dans les années 80 (Wallace, 1994).

Les entreprises subventionnées par le gouvernement revêtent une importance primordiale à cause de leur influence sur les prêteurs primaires et de leurs obligations en tant qu'entreprises subventionnées par le gouvernement. À titre d'institutions constituées sous le régime de la loi fédérale (et auparavant constituées avec des capitaux du gouvernement fédéral), les entreprises subventionnées par le gouvernement entretiennent une relation étroite avec le gouvernement et sont perçues comme des organismes qui profitent de la garantie gouvernementale implicite leur permettant d'émettre des prêts à des taux comparables à ceux des obligations du Trésor. Elles profitent également des exemptions de la sécurité sociale et de l'autorité du Trésor pour acheter des titres.

Caractéristique qui reflète leur statut public initial et la relation spéciale qu'elles continuent d'entretenir avec le gouvernement, les entreprises subventionnées par le gouvernement acceptent de jouer un rôle à des fins publiques, en dépit du fait qu'il s'agisse maintenant de sociétés privées actionnaires et contribuables. Elles constituent des instruments importants dans l'éventail des moyens que représentent les politiques gouvernementales, en assurant la titrisation et en fournissant les capitaux nécessaires, de même qu'en assurant un leadership suffisant pour attirer des investissements privés purs destinés à la revitalisation de collectivités et à la production de logements abordables.

En créant le marché secondaire des prêts hypothécaires, les entreprises subventionnées par le gouvernement ont joué un rôle prépondérant dans l'élaboration et l'établissement de normes de souscription précises, destinées à protéger les investisseurs dans les produits du marché secondaire. Étant donné que celui--ci est devenu un investissement aussi important (75 % des prêts hypothécaires consentis en 1995 ont été vendus sur le marché secondaire), les entreprises subventionnées par le gouvernement établissent essentiellement la norme pour la souscription (Diamond et Lea, 1995).

La normalisation des produits hypothécaires a permis d'obtenir des efficiences et de réduire les coûts des emprunts. En même temps, cette situation a changé les règles du jeu, notamment pour les ménages marginaux : ceux qui traditionnellement ne pouvaient pas accéder à la propriété à cause de leur faible revenu qui sont devenus récemment l'objectif de bon nombre de stratégies d'accession à la propriété.

Les entreprises subventionnées par le gouvernement, notamment *Fannie Mae*, ont ouvert la voie (en partie en réponse aux pressions exercées par le public et en partie pour des raisons de législation) en établissant des programmes et des critères de souscription pour aider la production de logements abordables neufs. Les assureurs hypothécaires privés et les prêteurs locaux, à leur tour, ont répondu en concevant

leurs propres produits englobés dans les critères des entreprises subventionnées par le gouvernement (en fournissant l'assurance que le prêteur d'origine peut vendre ses prêts hypothécaires et répartir les risques).

Encore une fois, la CRA a eu une influence indirecte. Les produits spéciaux conçus conjointement avec les entreprises subventionnées par le gouvernement permettent de satisfaire plus facilement les exigences de la CRA en matière d'évaluation.

En réponse à l'importance accordée dans la politique fédérale à la promotion de l'accession à la propriété, en 1987, *Fannie Mae* a mis sur pied un bureau de prêts communautaires et destinés aux ménages à faible revenu et à revenu moyen, notamment afin de concevoir des produits pour les acheteurs de maison traditionnellement marginaux et exclus. Ces activités ont généré des fonds publics (par le biais d'obligations et de crédits d'impôt), des prêts communautaires pour des résidences et des collectifs d'habitation, des investissements de capitalisation et des programmes ciblés bien précis.

Fannie Mae a conçu toute une gamme de programmes modèles (dont les prêteurs locaux peuvent s'inspirer). En règle générale, ceux-ci permettent d'assouplir la souscription et de réduire la mise de fonds. À titre d'exemple de souscription non traditionnelle, mentionnons l'établissement de la cote de solvabilité en fonction des paiements des services publics ou selon les références fournies par à un ancien propriétaire d'immeuble d'habitation. Le modèle de base combine les prêts hypothécaires de premier rang aux taux en vigueur sur le marché à des prêts hypothécaires de second rang subventionnés ou accessoires, offerts dans le cadre de programmes d'État ou municipaux, ou encore par des organismes sans but lucratif. Il arrive souvent que des organismes sans but lucratif interviennent en offrant des services de counseling et de sensibilisation en matière de finance et d'emprunt, et parfois en garantissant le prêt hypothécaire (voir, par exemple, les études de cas de Charlotte-Mecklenburg, de Voskamp Village et de Jackson).

L'option 3/2 de *Fannie Mae* a été introduite en 1991 pour ramener la mise de fonds en liquidité à 3 %, les 2 % restant devenant un don ou un prêt non garanti consenti par une entité sans but lucratif ou publique.

Fannie Mae a conçu de même des programmes destinés à encourager les prêteurs à consentir des prêts pour répondre aux besoins des personnes âgées, par l'achat de prêts finançant des appartements accessoires et de prêts hypothécaires axés sur la transformation d'avoir propre. La société vient en aide aux habitants dans les campagnes; dans un partenariat avec la *Farmers Home Administration* (FmHA), *Fannie Mae* finance des prêts sans mise de fonds (assurés par la FmHA).

Consciente des besoins des ménages à faible revenu et à revenu moyen, notamment ceux qui travaillent dans le secteur des services, *Fannie Mae* a conçu un produit destiné à aider le logement bénéficiant de l'aide de l'employeur (le programme Magnet) prévoyant encore une fois une souscription assouplie qui reconnaît la contribution de l'employeur à la mise de fonds, les frais d'établissement du dossier ou les mensualités.

Dans chaque cas, *Fannie Mae* travaille par l'entremise d'un réseau national de prêteurs agréés et d'assureurs hypothécaires privés (tous les prêts dont le rapport prêt-valeur est supérieur à 80 % doivent être assurés), et ses partenaires se servent des critères de souscription établis par *Fannie Mae* dans chacun de ces programmes modèles pour personnaliser leurs propres produits afin qu'ils tiennent compte des besoins de leur collectivité. Mentionnons, à titre d'exemple, le projet GE 97, lancé en collaboration avec un assureur hypothécaire privé, GE capital. Projet pilote mis sur pied en 1994 avec *Fannie Mae*, prévoyant une mise de fonds de 3 % seulement, il se caractérise par des services de counseling offerts aux emprunteurs en défaut et de sensibilisation à l'intention des acheteurs. Les produits *First Union Affordable Mortgage*, décrits dans les études de cas d'*ADU Ordinance et de Catholics for Housing*, sont d'autres exemples

de cet effet multiplicateur au niveau du prêteur (constitution d'un dossier de prêt).

Freddie Mac a conçu parallèlement une série de programmes sous le nom de *Home Affordability Program*. Le programme intitulé *Michigan Initiative* permet de reconnaître la mise de fonds en travail, qui peut atteindre 2,5 % du rapport prêt-valeur.

L'incidence des entreprises subventionnées par le gouvernement a été davantage renforcée par la *Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act* (FHEFSS), adoptée en 1992. Cette loi, qui fait suite aux recommandations présentées par le Groupe de travail national sur le logement abordable, et qui est motivée par la pénurie persistante de logements abordables légifère les deux entreprises subventionnées par le gouvernement pour qu'elles élargissent leurs programmes actuels s'appliquant aux marchés hypothécaires secondaires, de façon à ce qu'ils répondent mieux aux besoins en matière de production de logements abordables, et elles ont inclus des objectifs bien précis pour l'achat de prêts destinés à des collectifs de logements locatifs, visant le logement pour les ménages à faible revenu. On a défini des objectifs annuels bien précis relatifs à l'achat de prêts hypothécaires; voici en quoi ont consisté les objectifs de 1996, établis en fonction d'un pourcentage de tous les prêts achetés :

- Des objectifs spéciaux abordables :
    - des prêts hypothécaires consentis pour des logements de type propriétaire-occupant, dont les propriétaires sont des personnes à faible revenu et qui sont situés dans un quartier constitué de ménages à faible revenu; ou destinés à des ménages à très faible revenu et situés n'importe où : objectif de 6 % pour tous les prêts achetés;
    - des prêts hypothécaires sur des ensembles de logements locatifs situés n'importe où, mais avec des logements abordables pour des ménages à très faible revenu : objectif de 6 % pour tous les prêts achetés.
- Des prêts destinés à des ménages à revenu moyen et à faible revenu : objectif de 40 % pour tous les logements dont les prêts hypothécaires ont été achetés par chacune des entreprises subventionnées par le gouvernement.
- Objectif pour les quartiers mal desservis (les quartiers cibles ne sont pas bien desservis par le marché) : objectif de 21 % pour tous les logements dont les prêts hypothécaires sont achetés par chacune des entreprises subventionnées par le gouvernement.

Ces mesures ont contribué à libéraliser encore davantage les lignes directrices relatives à la souscription des prêts hypothécaires et ont amené à apporter des modifications aux produits offerts sous l'égide des programmes de prêts communautaires de *Fannie Mae* et des programmes de logements abordables de *Freddie Mac*. Ces modifications comprennent la réduction de la mise de fonds (3 %) et la reconnaissance accrue des contributions de tierces parties à la mise de fonds et aux frais d'établissement du dossier, d'autres sources pour établir les antécédents en matière de crédit, des ratios d'endettement plus élevés et l'allégement des obligations relatives aux réserves (p. ex., abandonner l'exigence selon laquelle les emprunteurs doivent avoir une réserve en liquide pour couvrir deux mois de principal, d'intérêt, d'impôt et d'assurance immobilière).

Encore une fois, grâce aux nombreux produits novateurs destinés à améliorer la solvabilité des emprunteurs et à réduire les risques inhérents à une souscription davantage libéralisée, bon nombre des produits conçus sont le reflet de partenariats, faisant appel souvent à la participation de l'État et de la municipalité ainsi qu'à celle d'organismes sans but lucratif et communautaires. On a déployé des efforts considérables pour réduire les risques inhérents aux prêts à rapport prêt-valeur élevé octroyés aux ménages à faible revenu grâce à la prestation de programmes de counseling, de sensibilisation et de surveillance par des organismes communautaires et, dans certains cas, par les prêteurs eux-mêmes.

Dans les nombreux partenariats qui existent actuellement dans les villes et dans lesquels s'engagent habituellement des prêteurs locaux, les produits de logements abordables conçus par les entreprises subventionnées par le gouvernement jettent les bases de l'élargissement des initiatives municipales actuelles et représentent un terrain de mise à l'essai permettant d'innover et d'adapter continuellement ces produits, ce qui élargit souvent le rôle des PPP.

Innovations et raffinements

Les différentes mesures décrites plus haut ont jeté les bases qui ont permis de mettre en place bon nombre de partenariats. Étant donné qu'on avait établi différents mécanismes, elles ont contribué à encourager d'autres innovations, telles que les retombées des objectifs de souscription et légiférés des entreprises subventionnées par le gouvernement ainsi que la mise en place d'initiatives et de programmes bien précis à l'échelle municipale, dont il a déjà été question plus haut. Ces mesures ajoutent de nouvelles caractéristiques qui élargissent la portée des approches de partenariats. Voici certains exemples récents :

- L'*Affordable Housing Guarantee du Community Financing Consortium Inc.* Il s'agit d'un programme pilote mis sur pied par ce consortium de prêteurs de la Floride en collaboration avec l'organisme de financement du logement de l'État et *Freddie Mac*. Des prêteurs consentent des prêts à des ménages à faible revenu qui ne respecteraient pas les pratiques standard de souscription et vendent ces prêts à un groupe de prêts de la CFC. L'organisme de financement du logement garantit la première tranche de 15 % des pertes subies dans le groupe.

- *Freddie Mac* a accepté d'acheter 100 millions de dollars de ces prêts hypothécaires garantis par l'État provenant du groupe. La CFC offre un programme de counseling à l'intention des acheteurs de maison, dans le but de réduire les prêts en retard et les pertes éventuelles qui en découlent. Le taux consenti sur les prêts est légèrement inférieur à celui en vigueur sur le marché, et la prime d'assurance de l'État est inférieure à la prime d'assurance hypothécaire privée. Chaque prêteur de la CFC accepte de réinvestir dans la collectivité, l'équivalent en prêts vendus à *Freddie Mac* conformément au programme. Il s'agit de la pierre angulaire des efforts déployés par la CFC pour faire correspondre les besoins des prêteurs en liquidités aux besoins du public en capitaux supplémentaires et accessibles pour des hypothèques.

- La *National Community Development Initiative* (NCDI). Il s'agit d'un partenariat entre l'HUD et un groupe de fonds d'entreprises et d'oeuvres de bienfaisance, destiné à favoriser l'investissement communautaire en offrant des prêts à taux d'intérêt bas et des subventions aux entreprises communautaires de développement[37]. Depuis 1991, le consortium des fournisseurs de fonds de la NCDI a engagé 248 millions de dollars et investi 2 milliards de dollars supplémentaires dans la production de logements convenables et le renouvellement de la vitalité de quartiers dans les centres villes constitués de ménages à faible revenu. La *Local Initiatives Support Corporation* (LISC) et l'*Enterprise Foundation* servent d'intermédiaire à la NCDI. Elles gèrent les investissements et les contributions versées et viennent en aide aux entreprises de développement communautaire.

- Le programme *Section 8 Community Investment Demonstration* (caisse de retraite). L'article 6 de la *HUD Demonstration Act* du HUD, adopté en 1993, établit le *Section 8 Community Investment Demonstration Program*, qui est conçu pour obtenir les investissements de caisses de retraite afin de produire des logements abordables. Les suppléments au loyer axés sur les ensembles d'habitation, prévus dans le *Section 8 Program* sont affectés à des ensembles par des caisses de retraite. Cette garantie de supplément au loyer assure les entrées de fonds nécessaires au projet, en fournissant une assurance du prêt.

- Les bureaux de partenariat mis sur pied par *Fannie Mae* ouverts dans 28 collectivités. L'objectif de ces bureaux consiste à rassembler des prêteurs, des organismes municipaux et des groupes communautaires pour qu'ils travaillent à multiplier les possibilités d'accession à la propriété et les logements locatifs à coût abordable pour les personnes qui vivent dans ces centres villes et les collectivités mal desservies.

- Création de la Fondation Fannie Mae. En 1993, *Fannie Mae* a créé une fondation distincte sans but lucratif qui vient compléter ses activités dans le secteur du logement abordable et l'aménagement communautaire. La Fondation, capitalisée à l'aide d'actions de la société, a conçu un certain nombre de programmes de prêt, de subvention et de prix d'excellence destinés à fournir les fonds et l'aide nécessaire aux partenariats de logement abordables. Grâce à ces initiatives et à la garantie financière de la société mère, *Fannie Mae* est en passe de devenir l'un des principaux intermédiaires à l'échelle nationale à l'instar de la LISC et de l'*Enterprise Foundation*.

- Le *Home Team Partnership* de *Fannie Mae*. L'une des nouvelles activités de la fondation consiste en un partenariat avec la *National Basketball Association*, qui en participant à des foires nationales et à des corvées de construction, a contribué à sensibiliser le public à la revitalisation de quartiers et à augmenter l'investissement à cet égard. En outre, *Fannie Mae* commandite un prix d'excellence annuel, le *Partners in Housing Award*, qui souligne les réalisations des associations municipales de courtiers en immeubles qui travaillent en collaboration avec des organismes sans but lucratif à accroître les débouchés en matière de logement abordable.

- La *base de données sur les pratiques exemplaires de l'Enterprise Foundation*. Elle vient en aide aux groupes communautaires qui s'occupent de projets de logement abordable en leur offrant toute une gamme de renseignements et de documents modèles.

- La *National Homeownership Strategy*. Annoncée par le président Clinton en juin 1996 pour augmenter la proportion de propriétaires-occupants, en la faisant passer à un pourcentage record de 67,5 %, la stratégie fait appel à une série de partenariats, généralement liés à la sensibilisation des consommateurs. L'HUD a attribué 3,5 millions de dollars sous la forme de fonds de counseling en matière de logement à des organismes nationaux de counseling dans le secteur du logement, notamment *ACORN Housing Corporation, Catholic Charities,* la *National Association of Housing Partnerships,* la *National Foundation for Consumer Credit* (NFCC) et la *Neighbourhood Reinvestment Corporation* (NRC).

- De même l'*American Bankers Association*, en collaboration avec la NRC et la NFCC, coordonne les efforts de sensibilisation, de counseling et de prêt pour faire en sorte que des ménages à faible revenu et à revenu moyen soient en mesure d'obtenir le financement de leur prêt hypothécaire et de réaliser leur objectif, soit devenir propriétaires d'une maison.

Les études de cas illustrent la façon dont certaines de ces innovations récentes ont servi à renforcer les activités des PPP. Le *Section 8 Pension Fund Demonstration Program* a servi à fournir une couche du financement du projet El Azteca, ensemble de logements locatifs destinés aux ménages à très faible revenu. Le partenariat de Charlotte (CMHP) a amélioré son initiative permanente de revitalisation des quartiers et d'accession à la propriété en intégrant le partenariat *Fannie Mae/NBA Home Team*.

Dans l'ensemble, les PPP ont recours à un vaste éventail, à vrai dire à un éventail croissant, de mécanismes et de partenaires. Chaque mécanisme ou couche aide à réduire ou à répartir les risques, ou encore à étendre l'initiative de façon à

desservir un nombre accru de ménages et à attirer d'autres partenaires. Cette constatation indique que les PPP aux États-Unis sont parvenus à la maturité, et qu'ils sont vraisemblablement là pour rester dans le secteur du logement abordable.

Rôles prépondérant des fondations et des intermédiaires

La production de logements abordables grâce aux efforts déployés dans le cadre de partenariats a été couronnée de succès en grande partie à cause des activités du secteur des oeuvres de bienfaisance, des fondations et de leur création toute spéciale, les intermédiaires. Ici, nous décrivons brièvement la façon dont les fondations au début, et les intermédiaires plus récemment ont servi de catalyseurs dans ce secteur.

Financement de la fondation

Les États-Unis profitent d'un nombre considérable de fondations, dont bon nombre proviennent de fondations d'industriels riches et prospères au cours du siècle dernier. Le *Foundation Center* signale que plus de 40 000 fondations privées ont produit une déclaration de renseignements auprès de l'*Internal Revenue Service* en 1997. La même année, on a établi à 7 900 le nombre de grandes fondations, définies comme des fondations dont l'actif est supérieur à 2 milliards de dollars ou qui distribuent des subventions annuelles dépassant 200 000 $ (*Foundation Center*, 1998).

Il existe trois types de fondations : les fondations privées de famille, dont le fonds initial provient habituellement de fortunes amassées par des industriels au cours du XIX^{e} siècle; plus récemment, des fondations créées pour servir d'oeuvres de bienfaisance aux grandes sociétés, qui utilisent les dons de société comme un outil de commercialisation et de relations publiques et un avantage fiscal; les fondations communautaires, qui rassemblent les contributions versées par des personnes et des organismes (y compris les entreprises). Les donateurs aux fondations communautaires sont capables de faire savoir la façon dont ils souhaitent voir leurs fonds affectés, et la majeure partie de ces fonds est versée à des fondations communautaires qui les consacrent elles-mêmes à la réalisation d'activités culturelles, de même qu'à la prestation de services de santé et de services sociaux.

Bien que les fondations aux États-Unis soient très importantes, de par leur nombre et leurs dimensions, leur incidence sur la production de logements abordables par le biais d'apport de capitaux directs est relativement faible. Voici les contributions les plus importantes versées par des oeuvres de bienfaisance et des fondations :

- le rôle antérieur qu'elles jouaient auparavant dans la mise en place de l'infrastructure communautaire qui actuellement fournit la majeure partie des logements abordables, c'est-à-dire les entreprises de développement communautaire;

- leur influence sur la réforme stratégique publique, notamment le financement considérable des activités à caractère éducatif, de sensibilisation et de défense des intérêts dans les entreprises de développement communautaire.

Comme nous l'avons expliqué dans la partie 1, au cours des années 60 et 70, les fondations, notamment la Fondation Ford, ont permis de renforcer les capacités à l'échelle municipale, surtout sous la forme des d'entreprises de développement communautaire. Ce financement revêtait habituellement la forme de fonds de lancement destinés à aider les entreprises de développement communautaire à s'établir et à les soutenir au cours des premières années.

Les activités des entreprises de développement communautaire étaient essentiellement axées sur le développement économique local : l'éducation et la formation, de même que l'organisme communautaire, bien qu'elles se soient progressivement orientées vers des activités liées au logement, essentiellement la remise en état de logements. À l'heure actuelle, les entreprises de

développement communautaire jouent un rôle décisif en tant qu'initiateurs et propriétaires d'ensembles de logements abordables, notamment ceux produits à l'aide du LIHTC.

La Fondation Ford a eu une influence remarquable dans ce secteur. Il s'agissait de la première grande fondation à orienter ses efforts vers la lutte contre la pauvreté et les taudis dans le Nord industriel du pays. Dans son projet initial, le *Gray Areas Project*, la Fondation Ford a versé une contribution de 12 millions de dollars par an au début des années 60 pour améliorer l'éducation et la formation en cours d'emploi. En 1972, la fondation a établi les *Neighbourhood Housing Services* (NHS) pour former un partenariat entre des banques locales et des municipalités en vue de stimuler les prêts dans les quartiers de centres villes défavorisés, qui faisaient l'objet d'une discrimination financière (les NHS sont décrits dans la section suivante).

À partir de cette première expérience qui consistait à renforcer les capacités au niveau municipal, la Fondation Ford a poursuivi son oeuvre en créant la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC), qui est devenue l'un des principaux intermédiaires nationaux aux États-Unis. Il est impossible de passer à côté du rôle de catalyseur de la fondation, qui a soutenu la croissance des entreprises de développement communautaire et a établi par la suite la LISC, et du rôle semblable qu'a joué le philanthrope James Rouse en établissant l'*Enterprise Foundation* (chacun de ces intermédiaires est décrit dans la section suivante).

Au cours des années 80, au moment où le problème de l'itinérance devenait de plus en plus visible, problème associé en partie à la réorganisation économique et au déclin industriel, notamment dans le Nord-est, un certain nombre de fondations ont commencé à fournir des fonds pour subventionner les services offerts dans les centres d'hébergement pour les sans-abri. Mentionnons, à titre d'exemple de cette approche, la Fondation Robert Wood et la Fondation Pew, qui ensemble ont offert plus de 25 millions de dollars sur une période de cinq ans pour la mise en place de programmes complets et coordonnés de services de santé destinés aux sans-abri dans 19 villes différentes.

L'autre réalisation importante du financement assuré par les fondations et du soutien du renforcement des capacités au niveau municipal réside dans les pressions exercées par la population pour que s'amorce une réforme et que le financement soit assuré par tous les niveaux du gouvernement, mais surtout au niveau municipal. La mise en place de programmes progressifs et d'initiatives municipales, telles que l'application plus stricte des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à l'entretien des édifices, peut prendre de l'essor grâce au choix de politiciens qui feront la promotion de frais de raccordement au développement commercial, de même que de la création de partenariats municipaux de logement.

Le deuxième aspect de cette réforme réside dans le rôle joué par les oeuvres de bienfaisance et les conseils d'administration de fondations, habituellement composés de représentants de l'«élite» dans la formation de réseaux et le lobbying. Cette situation influence la conception de politiques et, dans le cas de la formation de réseaux dans les services financiers, encourage la participation à des partenariats, à des consortiums de prêts et à des initiatives spéciales.

En ce qui a trait au financement par capitaux directs, la proportion de subventions accordées par des fondations, qui est injectée dans le logement, est relativement réduite par rapport au niveau agrégé des subventions accordées par des fondations. En 1995, les fondations ont affecté 77 millions de dollars, soit 1,2 % des dons totaux faits par des fondations, à la catégorie «logement et maison d'hébergement» (Dreier, 1997). La majeure partie de ces fonds est dévolue aux maisons d'hébergement pour les sans-abri. Cette catégorie exclut vraisemblablement les fonds donnés aux entreprises de développement communautaire pour des améliorations et des aménagements communautaires, et le renforcement des capacités générales, dont certaines se rapportent à la production de logements abordables.

Plus souvent, les fondations subventionnent le logement abordable de façon indirecte en octroyant des subventions à des organismes intermédiaires spécialisés qui les utilisent pour capitaliser des fonds de prêts (qui subventionnent à la fois des prêts assortis de privilèges et des prêts de financement intermédiaire). L'une des raisons pour laquelle les fondations procèdent ainsi, c'est qu'elles reconnaissent l'expertise bien précise, nécessaire à la production de logements, que souvent elles ne possèdent pas. En outre, la production de logements comporte à la fois des risques et des quantités considérables de capitaux. On gère mieux les risques en recourant aux services de l'intermédiaire, alors que les fonds regroupés sont particulièrement bien placés pour répondre aux exigences en capitaux considérables. Souvent, le montant versé par une seule fondation serait insuffisant en lui-même pour financer un ensemble de logements viable destiné aux ménages à faible revenu. La NCDI, qui vient d'être fondée, et dont il a été question plus haut, est un exemple de financement de ce type de renforcement indirect des capacités; des fondations ont versé 85 millions de dollars en 1996 à la NCDI pour subventionner des initiatives locales (y compris quelques ensembles de logements).

Le Fonds McKnight (à vrai dire l'un des fondateurs de la NCDI), l'un des principaux fonds de fondation aux États-Unis, mais qui investit essentiellement au Minnesota, considère le logement abordable comme un secteur secondaire essentiel qui aide les ménages à obtenir et à conserver un emploi et à faire vivre une famille. En dépit de sa taille, le fonds McKnight subventionne le logement en offrant essentiellement des subventions à des intermédiaires spécialisés comme le *Family Housing Fund* (intermédiaire local desservant les deux villes jumelles, qui regroupent les fonds destinés à développer le financement de partenariats, tel que cela est illustré dans les études de cas). Au moment de sa création en 1980, le *Family Housing Fund* était entièrement financé par la Fondation McKnight. Depuis, il a élargi la base de son financement de façon à intégrer toute une gamme de fondations et génère des frais d'aménagement et de syndication dans le cadre de ses activités.

Les fondations jouent un rôle décisif dans la création d'autres intermédiaires de financement spécialisés destinés aux ménages à faible revenu, tels que le *Low Income Housing Fund* (LIHF), qui a aidé à financer le projet *Affordable Homes West in Lincoln*, l'une des études de cas présentée ici[38].

Créé en 1984, avec des subventions provenant d'un certain nombre de fondations et d'une institution religieuse, le LIHF offre des prêts directs et le regroupement de prêts pour le développement communautaire effectué par des organismes sans but lucratif. Le programme de prêts renouvelables du LIHF s'articule toujours autour de dons en capital et de prêts, et bon nombre d'entre eux proviennent de fondations et de sociétés.

Le LIHF fournit de l'aide technique aux groupes communautaires et aux prêteurs sans but lucratif, aux fondations et aux prêteurs conventionnels. Ils administrent un groupe de prêts renouvelables offrant des prêts d'aménagement à court terme qui comportent une souscription assouplie, regroupent des prêts pour des prêteurs conventionnels et des investisseurs institutionnels (dans l'étude de cas, ils ont regroupé un prêt pour une caisse de retraite) et ont établi des consortiums de banques de crédit hypothécaire à San Francisco, dans le sud de la Californie et à New York. Le LIHF administre également des programmes de garantie de petits prêts hypothécaires et de réduction de taux d'intérêt et offre la commercialisation de prêts hypothécaires de deuxième rang par le biais de *Fannie Mae*.

Il existe un petit nombre de fondations qui conçoivent et administrent officiellement leurs propres programmes de partenariat de logement. Encore une fois, le financement auquel on fait appel n'est habituellement pas le financement de développement des investissements. Reflet de la complexité de la production de logements, de même que de la tradition bien établie de financer les services sociaux chez les fondations, celles qui consacrent effectivement un flux de subventions bien précis au logement et à la revitalisation de collectivités subventionnent de façon générale

les services offerts dans le cadre de projets de logement abordable, de même que les activités d'organismes communautaires et de renforcement des capacités, plutôt que la production de logements en elle-même. Elles subventionnent également les travaux de recherche et les activités de défense des intérêts.

La Fondation Boston, l'une des plus grandes fondations communautaires dans le nord-est des États-Unis, (avec un actif de 550 millions de dollars et des subventions d'environ 20 millions de dollars par année), appuie fortement le logement abordable. En 1983, elle a fondé le *Metropolitan Boston Housing Partnership*, en versant une contribution de 500 000 $ afin de capitaliser le démarrage du partenariat. En outre, au début des années 80, elle a investi 2 millions de dollars pour aider la LISC à établir son premier bureau dans une ville, soit à Boston. Ces types d'investissement sont caractéristiques de bon nombre de fondations. Plutôt que de faire des investissements de capitalisation dans la production de logements, elles s'efforcent d'investir dans le développement de la force et de l'expertise d'intermédiaires, ce qui a son tour augmente l'investissement dans le renforcement des capacités des entreprises de développement communautaire.

Prenons un autre exemple : la Fondation Surdna, qui est une grande fondation fonctionnant à l'échelle nationale.

Établie en 1917 par un entrepreneur et un investisseur prospère, propriétaire de l'*Arlington Chemical Company*, la Fondation de la famille Surdna a ajouté un programme de revitalisation communautaire à ses activités en 1989. Son but consiste à faire ce qui suit :

- accroître le nombre de logements abordables disponible pour les personnes à faible revenu;
- aider les personnes à faible revenu à passer de la dépendance de l'aide sociale à l'autonomie économique;
- renforcer les familles en améliorant et en élargissant les initiatives relatives à la petite enfance pour la population constituée des nouveaux-nés jusqu'aux enfants âgés de trois ans dans les secteurs des garderies et du soutien à la famille.

La Fondation Surdna est d'un grand secours notamment pour les programmes qui sont intégrés dans une approche globale municipale pour la revitalisation de quartiers.

À partir des subventions accordées en 1997, il est possible de voir toute la gamme des activités financées qui offrent une aide précieuse. Il s'agit d'exemples choisis à partir d'environ 50 subventions accordées, totalisant plus de 4 millions de dollars.

- *Le National Housing Institute* (50 000 $) pour élargir la couverture par le magazine *Shelterforce* des enjeux liés au développement communautaire, pour ajouter un poste de rédacteur adjoint à plein temps et pour lancer un site Web sur Internet.

- Manna, Inc., Washington, DC (110 000 $) pour étendre les activités de production de logements abordables, de counseling à l'intention des propriétaires-occupants, de construction communautaire et de revitalisation commerciale, réalisées par l'entreprise de développement communautaire Manna dans la collectivité de Shaw.

- Le *Low Income Housing Fund* à San Francisco en Californie (75 000 $) pour établir d'autres produits financiers souples destinés à la production de logements pour les ménages à faible revenu, explorer de nouveaux programmes de développement économique, améliorer l'assistance technique que le fonds offre aux promoteurs immobiliers et aux petites entreprises et augmenter l'accession à la propriété à coût abordable.

- La *Corporation For Enterprise Development* à San Francisco en Californie (15 000 $) pour

commanditer conjointement une réunion sur les stratégies à adopter afin de réaliser des économies et se constituer un actif dans les quartiers composés de ménages à faible revenu.

- La *National Community Development Initiative*, 2 millions de dollars sur une période de quatre ans (voir l'exposé sous la rubrique «Innovations et raffinements» dans la section précédente).

Bien qu'il s'agisse plus d'une entité de collecte de fonds que d'une fondation, Centraide représente également l'un des principaux canaux pour les dons provenant d'oeuvres de bienfaisance, notamment les contributions personnelles. Centraide verse habituellement des contributions aux oeuvres de charité traditionnelles, comme la Croix-Rouge, aux clubs d'enfants ou d'adolescents et à l'Armée du salut. L'action communautaire accrue et les pressions grandissantes exercées sur Centraide se sont traduites, au cours des années 80, par un changement dans leur financement destiné aux activités des entreprises de développement communautaire et aux maisons d'hébergement pour les sans-abri. Dans une intervention novatrice en 1983, Centraide à Boston s'est jointe à la LISC pour créer la *Neighbourhood Development Support Collaborative* afin d'offrir de l'aide sur plusieurs années sous la forme de financement aux entreprises de développement communautaire (Dreier, 1997).

Cette intervention a contribué à élargir considérablement l'engagement de Centraide à l'égard des problèmes de logement et, en 1988, encouragée par une subvention de la Fondation Ford, l'*United Way of America* (N.D.T. : Centraide aux États-Unis) a créé sa propre initiative de logement nationale. Cette initiative offre des subventions de défis aux sections locales dans le but d'encourager les centres municipaux d'aide, les entreprises et les fondations à fournir le soutien financier et technique nécessaire afin de renforcer les capacités locales des entreprises de développement communautaire pour la production de logements abordables. Entre 1988 et 1996, le financement offert par Centraide pour le logement abordable a augmenté, passant de 22 millions de dollars à 36 millions de dollars (Dreier, 1997).

En plus des subventions, les investissements liés à des programmes constituent un autre instrument utilisé par quelques-unes des plus grandes fondations. Il s'agit habituellement de prêts à court terme et à taux d'intérêt bas destinés à promouvoir le développement de micro-entreprises locales et la production de logements abordables, tels que le financement de la construction et le financement intermédiaire, ou à capitaliser des fonds de prêt renouvelables.

La Fondation *Fannie Mae*, mise sur pied par la *Federal National Mortgage Association* (*Fannie Mae*) à titre de filiale philanthropique, est une fondation qui finance en fait directement la production de logements. *Fannie Mae* est unique dans la mesure où elle offre un financement par des capitaux directs et des investissements liés à des programmes axés sur le logement. Ses activités sont le reflet de son expertise et de ses intérêts spécialisés dans ce domaine.

Bien que la Fondation *Fannie Mae* existe depuis bon nombre d'années, en 1995, la restructuration du capital social de la société mère, qui a doté la fondation d'une somme de 350 millions de dollars sous la forme d'actions ordinaires destinées à élargir ses initiatives de charité et relatives au logement abordable, a contribué à en augmenter la portée de façon considérable. En 1996, la fondation a octroyé 32 prêts, totalisant 4,7 millions de dollars, et à la fin de 1996, elle détenait un portefeuille en investissements liés à des programmes de 7,3 millions de dollars. (Le rôle élargi de *Fannie Mae* à titre d'intermédiaire est décrit à la section suivante.)

Dans l'ensemble, les fondations ont joué un rôle contributif important en établissant l'infrastructure et l'expertise à l'échelle nationale à partir de laquelle bon nombre de PPP et d'ensembles de logements abordables ont été créés. La principale observation qui se dégage de cet examen réside dans le fait que leur contribution est beaucoup plus importante dans le secteur du renforcement

des capacités, où elles ont investi dans les intermédiaires et les entreprises municipales de développement communautaires. En dépit du niveau considérable de ressources financières détenues par les fondations et passant entre leurs mains, leur contribution sous la forme de capitaux est relativement limitée et habituellement passe indirectement par des intermédiaires plus spécialisés. Ces aspects font l'objet de la section suivante.

Élargissement du réseau d'intermédiaires

Grâce aux efforts déployés pour fournir des logements abordables, essentiellement axés sur la composante de la dette pour la conception de projets et aux nombreuses mesures faisant appel à un aspect ou un autre du financement, la production de logements abordables est devenue une entreprise relativement complexe, beaucoup plus encore lorsqu'elle s'ajoute au processus ambitieux de la production de collectifs d'habitation. Le fait qu'un système relativement prospère s'est développé aux États-Unis est, en grande partie, attribuable au rôle des intermédiaires financiers, organismes qui fournissent des compétences spécialisées et qui ont l'influence nécessaire afin de mobiliser des capitaux pour la production de logements abordables.

Les intermédiaires ont été créés à l'échelle nationale et municipale.

Intermédiaires nationaux

À l'échelle nationale, voici parmi les principaux intermédiaires financiers :

- la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC), créée en 1980 par la Fondation Ford;
- l'*Enterprise Foundation*, fondée par le promoteur immobilier James Rouse;
- la *Neighbourhood Reinvestment Corporation*, établie par le Congrès en 1978;
- la Fondation *Fannie Mae*.

Chacune de ces organisations travaille en collaboration avec des organismes municipaux de développement communautaire, bien que chacune d'elles insiste sur des aspects légèrement différents. La LISC, créée à la suite de l'engagement pris par la Fondation Ford d'alimenter le développement communautaire économique dans les années 60, est axée davantage sur le renforcement des capacités et la revitalisation complète de quartiers. Du point de vue géographique, la LISC s'est essentiellement concentrée sur les centres industriels en déclin du Nord-est et du Midwest du pays.

L'*Enterprise Foundation* a été créée par un riche promoteur immobilier, James Rouse, et est axée davantage sur l'aide à apporter à la production de logements destinés aux ménages à faible revenu et à revenu très faible.

La *Neighbourhood Reinvestment Corporation* a été créée par le Congrès tout spécialement pour mobiliser les sommes réinvesties dans les collectivités en déclin.

Fannie Mae, qui s'est ajoutée récemment à la liste des principaux intermédiaires nationaux grâce à sa fondation nouvellement créée, offre également des conseils sur le renforcement des capacités ainsi que des conseils techniques et financiers aux entreprises de développement communautaire.

Voici les trois grandes catégories de services que chacun de ces intermédiaires offrent :

- le canal des dépenses en capital privé dans des projets conçus par des organismes communautaires municipaux sans but lucratif;
- l'aide technique à la conception et au financement de projets;
- le renforcement des capacités au sein des organismes communautaires.

Dans bon nombre de cas, on a établi des partenariats municipaux sous la direction de l'un de ces intermédiaires. En outre, ils demeurent activement intéressés à la politique publique et (ensemble avec bon nombre d'autres

organisations cadres et fondations nationales) représentent des agents efficaces de changement en exerçant des pressions pour le développement communautaire et la mise en place de programmes de logement. La LISC et l'*Enterprise Foundation* ont exercé activement des pressions pour la création et l'élargissement du LIHTC. Leur conseil d'administration constitué de gens influents ajoute un poids considérable à leur fonction de lobbying.

La principale réalisation de ces intermédiaires réside dans la création et le soutien de PPP. Des bienfaiteurs notoires, la capacité d'attirer des leaders nationaux dans leur conseil d'administration et un personnel disposant d'un niveau élevé d'expertise et des connaissances approfondies sur les programmes de financement public et sur les finances dans le secteur privé représentent tous des éléments essentiels de leur succès. Ils ont développé des partenariats stratégiques avec différentes fondations, sociétés et, à vrai dire, avec le gouvernement fédéral. Ainsi, la LISC et l'*Enterprise Foundation* servent d'intermédiaires pour la NCDI, décrite plus haut.

Tout en assumant un rôle social, ces intermédiaires présentent un mode de fonctionnement à peu près semblable à celui des sociétés privées, en développant des lignes de produits rentables pour financer leurs activités. La LISC a été financée à l'origine avec des subventions s'élevant à 10 millions de dollars, provenant de la Fondation Ford et de sept autres sociétés et fondations. Ce capital de base s'était élargi pour atteindre plus de 300 millions de dollars en 1989. En outre, en tant que développeurs communautaires et de sociétés sans but lucratif efficaces, ils attirent une quantité considérable de dons de charité.

L'*Enterprise Foundation* est un exemple qui illustre bien la façon dont ces intermédiaires parviennent à faciliter la mise en place de PPP. L'aide technique commence par l'établissement d'un partenariat avec un groupe municipal de développement communautaire. L'*Enterprise Foundation* a commencé à travailler avec six groupes en 1982 et a élargi son réseau, qui était constitué de plus de 700 groupes en 1996. Le personnel de l'*Enterprise Foundation* travaille avec le groupe local pour l'aider à quantifier et à constituer l'actif de la collectivité. Travaillant souvent dans des secteurs défavorisés où le taux de chômage est élevé, il établit des liens avec des organismes de formation et d'emploi et a créé un réseau de placement, ce qui aide des familles à obtenir le revenu nécessaire pour payer leur logement abordable.

Pour aider à renforcer les capacités locales, l'*Enterprise Foundation* offre à des groupes sans but lucratif la formation nécessaire en gestion d'exploitation, en gestion financière, en relation de travail, en communications et en collecte de fonds.

En plus d'offrir l'expertise nécessaire dans le domaine du développement et du financement de projets, l'*Enterprise Foundation* et la LISC ont toutes les deux créé un certain nombre de filiales. Elles ont toutes les deux mis sur pied des fonds d'investissement (l'*Enterprise Social Investment Corporation* et le *National Equity Funds* de la LISC) destinés aux investisseurs de société qui souhaitent utiliser le LIHTC. L'investissement dans le LIHTC comporte certains risques pour les investisseurs, et ceux-ci cherchent à les minimiser en collaborant avec des organismes qui disposent d'une expertise solide dans le domaine du développement sans but lucratif. La LISC et l'*Enterprise Foundation* permettent aux investisseurs de se sentir plus à l'aise en appuyant de façon implicite le commanditaire officiel qui conçoit le projet.

Le fonds de capitalisation de ces deux intermédiaires nationaux est devenu le souscripteur le plus important des capitaux provenant des crédits d'impôt. Se distinguant des souscripteurs privés, mais ressemblant aux fonds de capitalisation d'État, il recycle les recettes générées par les activités de syndication pour subventionner leurs autres activités se rapportant au logement et au développement communautaire.

À l'aide des fonds générés par les subventions et les dons (provenant essentiellement de fondations et de donneurs de société et plus récemment des

fonds de la NCDI), la LISC et l'*Enterprise Foundation* aident à rassembler un financement exploitable permettant de réduire au minimum les risques pour les investisseurs de capitaux et les prêteurs privés engagés dans le projet.

L'*Enterprise Foundation* a créé une filiale de placements hypothécaires, qui est reconnue comme un prêteur spécial de *Fannie Mae*, ce qui permet à l'*Enterprise Foundation* de fournir un financement permanent (et alors de vendre ces placements à *Fannie Mae* pour recycler des fonds afin d'offrir des prêts supplémentaires). La LISC a créé de même la *Local Initiatives Managed Assets Corporation* (LIMAC) afin de créer un marché secondaire pour les prêts de développement communautaire. La LIMAC créée une source de capitaux pour subventionner les prêts d'investissements sociaux, y compris les prêts aux entreprises de même que la production et la remise en état de logements.

L'*Enterprise Foundation* a également mis en place un levier de développement, l'*Enterprise Construction Corporation*, qui a développé les maisons modulaires construites dans l'étude de cas de l'*Enterprise Nehemiah*.

La *Neighbourhood Reinvestment Corporation* (NRC), qui se distingue dans une certaine mesure de l'*Enterprise Foundation* et de la LISC, toutes les deux lancées par le secteur privé, a été créée par le Congrès en 1978 (PL 95-557), essentiellement en réponse aux protestations du public qui dénonçait la discrimination financière exercée par le secteur des services bancaires hypothécaires (qui évitaient certains quartiers constitués de ménages à faible revenu, notamment les quartiers des centres villes). Bien que la discrimination financière est sans doute le résultat de la prudence dont les prêteurs peu enclins à courir des risques font preuve, elle a également contribué à mettre en place la spirale négative du désinvestissement dans certains quartiers parce que les investisseurs et les acheteurs de maison potentiels n'étaient pas capables d'en assurer le financement.

Le Congrès a cherché à résoudre ce problème en établissant la NRC comme intermédiaire financier, destiné à fournir des prêts pour l'achat et la remise en état de logements dans ces secteurs. La NRC travaille en collaboration avec ses organismes municipaux de services de logements de quartier à établir un réseau de partenariats (conformément au programme *NeighbourWorks*) constitué de prêteurs, de représentants officiels et de résidents de quartier pour concevoir une stratégie visant à stabiliser et à revitaliser ces secteurs en déclin. La NRC offre une formation et de l'aide technique axées sur l'organisation et le renforcement des capacités destinées à administrer les efforts de revitalisation. Elle travaille également à aider les prêteurs à s'organiser en établissant des groupes de prêts de même qu'à offrir des subventions de démarrage, des prêts à taux d'intérêt bas et des fonds de prêt renouvelables. Le financement par l'impôt offert par le gouvernement en 1997 pour la NRC était de 49,9 millions de dollars.

La création de débouchés pour l'accession à la propriété et l'offre de prêts pour la remise en état de logements aux propriétaires actuels représentent le principal moyen de stabilisation. La NRC est aidée par une filiale, les NHSA, qui ont été établis en même temps afin de créer un marché secondaire de prêts pour les propriétaires dans ces collectivités.

Les NHSA jouent un rôle prépondérant en encourageant les fonds de prêt renouvelables. On a créé des fonds municipaux, avec des capitaux provenant de fondations et de sociétés[29]. Les prêts sont consentis à des propriétaires à faible revenu à des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché et à des conditions souples. Par conséquent, ces groupes de prêts se refinancent lentement. Pour accélérer le flux des fonds afin de répondre à la demande, les NHSA achètent des blocs de prêts (au pair) auprès de groupes locaux et les vendent à des investisseurs sociaux disposés à accepter des taux de rendement à des fins de bienfaisance.

La NRC et les NHSA offrent également de l'aide technique pour la production de collectifs de logements locatifs, bien que la majeure partie de leurs activités se déroulent dans le secteur de la construction communautaire et de l'aide à l'accession à la propriété.

Intermédiaires d'État et municipaux

Tout comme la NRC, l'*Enterprise Foundation* et la LISC, des entreprises municipales de développement communautaire ont aidé à créer et à alimenter bon nombre de partenariats municipaux fonctionnant comme des intermédiaires municipaux. Dans bien des cas, ces entreprises ont établi des partenariats avec des villes et des fournisseurs de fonds privés, qui ont catalysé la mise en place et le financement d'initiatives municipales. Celles-ci ont également aidé à attirer les investissements de capitaux et représentent une forme d'intermédiaire municipal dans la mesure où elles facilitent la mise en place d'initiatives municipales et attire les investissements en capitaux.

Dans le but d'élargir les activités de développement communautaire dans les années 70, la Foundation Ford a appuyé activement la mise en place de PPP dans un certain nombre de villes : Pittsburgh, Philadelphie, Denver, Washington, Baltimore et Cleveland. Bon nombre de ces projets portaient sur des activités de remise en état et de production de logements.

L'un des premiers partenariats de logement, le *Boston Housing Partnership*, a été établi en 1983, l'âge d'or de l'ère de la syndication fiscale : il représentait une coalition de grandes institutions financières de Boston, du gouvernement de l'État et de l'administration municipale ainsi que d'organismes communautaires. Dans le cadre d'une collaboration globale, ayant accès aux fonds publics fournis par l'entremise de la CDBG, des prêteurs ont accepté de financer collectivement la remise en état de plus de 700 logements dans 69 immeubles.

Les études de cas présentent le profil d'autres partenariats locaux, notamment le *Jackson Metro Housing Partnership*, qui a été créé avec l'aide de l'*Enterprise Foundation*, le *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership* et différents partenariats locaux alimentés par le *Florida State Housing Initiatives Partnership* (SHIP). Les deux études de cas à Pittsburgh profitent d'un partenariat à l'échelle municipale, le *Pittsburgh Partnership for Neighbourhood Development*, l'un des premiers partenariats axés sur les régions métropolitaine.

Comme nous l'avons mentionné dans la partie 1, la mise en place d'entreprises municipales de développement communautaire, dont bon nombre se sont engagées dans des projets de production et de remise en état de logements abordables et qui représentent les éléments constitutifs de la revitalisation communautaire, ont reçu l'aide d'un autre type d'intermédiaire, qui s'occupe essentiellement du renforcement des capacités à l'échelle municipale. L'un d'entre eux, le *Center for Community Change*, a catalysé la mise en place de l'infrastructure des PPP destinés à la production de logements abordables au Nébraska (étude de cas *Affordable Housing West*).

Le *Center for Community Change* est un organisme national sans but lucratif, qui a des bureaux à Washington, D.C., et à San Francisco, de même que du personnel dans plusieurs autres villes du pays. La principale préoccupation du centre consiste à aider des leaders populaires à mettre en place des organismes communautaires solides. Chaque année, ils offrent toute une gamme de moyens d'assistance pratiques à plus de 200 organismes qui travaillent dans des collectivités constituées de ménages à faible revenu, en les aidant à démarrer, à mettre en place des conseils d'administration bien organisés, à lever des fonds, à aménager leur collectivité, à se fixer des objectifs, à concevoir des stratégies, à gagner des campagnes d'enjeux, à construire des logements et à renforcer l'économie à l'échelle municipale.

Le centre s'efforce également de donner la parole aux gens à faible revenu et aux groupes sur les politiques publiques qui touchent leur collectivité. Il a aidé à mener des campagnes visant à augmenter les emprunts dans les collectivités constituées de ménages à faible revenu et de minorités, à conserver et à améliorer les logements publics, à accroître l'engagement communautaire dans des programmes de financement fédéraux, à constituer des fondations et à sensibiliser d'autres fournisseurs de fonds aux collectivités constituées de ménages à faible revenu, et ainsi de suite.

Le *Housing Trust Fund Project* représente l'un des projets spéciaux du *Center for Community Change*. Le projet fonctionne comme un centre d'information sur les fonds de logements en fiducie dans le pays et offre de l'aide technique aux organismes qui travaillent à la création ou à la mise en place de ces fonds. Le projet met à la disposition des gens, plusieurs publications et d'autres documents, notamment un bulletin trimestriel qui diffuse des renseignements à jour sur les activités des fonds de logement en fiducie.

Financement des intermédiaires

La croissance des intermédiaires aux États-Unis est, dans une large mesure, une fonction de la forme de financement du logement qui s'est développée. À l'origine, les grands intermédiaires nationaux, de même qu'un certain nombre d'intermédiaires municipaux (p. ex., le LIHF, le *Family Housing Fund* à Minneapolis- St Paul), étaient financés par des fondations et des oeuvres de bienfaisance. Même avant l'adoption du LIHTC en 1986, la syndication fiscale représentait un instrument important pour la levée de fonds destinés à des projets et exigeait un degré élevé d'expertise financière spécialisée, qui était fournie par des intermédiaires.

Le regroupement de fonds à caractère fiscal fournissait également des honoraires aux intermédiaires. La création du LIHTC a contribué à élargir ces activités, de même qu'à augmenter les honoraires, permettant aux intermédiaires de soutenir d'autres activités, telles que des services d'aide technique et de consultation aux organismes municipaux sans but lucratif et aux entreprises de développement communautaire s'efforçant de remettre en état ou de construire des logements abordables.

Grâce à la mise en place du LIHTC et à l'accroissement de la production financée par le crédit d'impôt (associé à d'autres sources de financement offrant des emprunts à taux d'intérêt bas ou nul), le nombre de fonds de capitalisation au niveau de l'État et municipal s'est accru, ce qui a contribué effectivement à élargir le réseau d'intermédiaires financiers et techniques.

Bien que le LIHTC n'ait pas précédé la création d'intermédiaires, c'est certainement un des facteurs qui a contribué à leur élargissement. Sous un autre angle, si le LIHTC était réduit, il est probable qu'un certain nombre d'intermédiaires ne seraient plus en mesure de poursuivre leurs opérations. Quelques-uns d'entre eux continueraient à fonctionner parce qu'un certain nombre d'intermédiaires offrent toute une gamme de services à des entreprises de développement communautaire et à des collectivités locales, et qu'ils reçoivent des fonds en contrepartie de ces services sociaux, du gouvernement et de fondation. Aussi, ne dépendent-ils pas uniquement des recettes provenant du LIHTC pour poursuivre leurs opérations. Cependant, si le LITHC était réduit, ce qui ferait disparaître l'une des principales sources de capitaux pour la mise en place de projets, il est probable que la portée de certaines activités s'en trouverait modifiée, la production de logements accusant un ralentissement et les services sociaux connaissant une hausse (aspect pour lequel les fondations disposent de capacités importantes et qu'elles sont disposées à soutenir, comme elles l'ont démontré dans le passé).

Observations finales

Dans la présente annexe, nous avons examiné les principales mesures et les grands mécanismes qui ont facilité la mise en place et l'élargissement graduel de PPP dans le secteur du logement abordable. Certains d'entre eux ont été créés précisément pour promouvoir les partenariats (p. ex., des programmes de subventions globales avec des exigences de jumelage), alors que d'autres se sont développées indépendamment (p. ex., le LIHTC) ou grâce aux efforts déployés pour combler les lacunes du cadre de financement (p. ex., les fonds de logement en fiducie d'État; les objectifs des entreprises subventionnées par le gouvernement). Le rôle favorable et de catalyseur joué par les fondations et, plus récemment, par certains intermédiaires spécialisés a été mis en évidence.

Bien qu'il existe un cadre relativement complet, qui s'applique aux partenariats, il serait faux

d'affirmer qu'au début, il s'agissait d'une réalisation réfléchie découlant du processus stratégique du gouvernement. Le système des PPP qui ressort représente plutôt une conséquence des nombreux efforts, parfois sans lien, pour trouver des façons de répondre aux besoins en matière de logement abordable. L'incapacité, ou le refus, de certaines parties de s'attaquer à cette difficulté seule a orienté le processus qui a permis le regroupement de toute une gamme de ressources et qui a inévitablement attiré différents intervenants des secteurs public et privé, ainsi que le leadership initial provenant souvent d'organismes communautaires populaires. Certaines initiatives plus récentes ont cependant reconnu et cherché à renforcer et à élargir les possibilités et les activités de partenariat (p. ex., la NCDI; le *Section 8 Pension Program* du HUD), ce qui indique que les approches axées sur les PPP sont devenues pratique courante et qu'elles profitent sans doute d'un degré croissant de soutien davantage officiel.

Renvois

1 Les paramètres de a CDBG sont demeurés relativement constants depuis son introduction. Les principales modifications ont porté sur le resserrement du ciblage. En 1983, il est devenu clair qu'au moins 51 % des fonds du programme des bénéficiaires devaient servir à avantager les ménages à faible revenu et à revenu moyen. Ce pourcentage a augmenté, passant au pourcentage actuel, soit de 70 % en 1990.

2 Les compétences participantes doivent prévoir des contributions de jumelage en liquidités correspondant au moins à 25 % des fonds versés par le programme HOME pour le supplément au loyer établi en fonction des besoins des locataires, la remise en état et l'acquisition de logements ainsi que de la construction neuve. La *Housing and Community Development Act*, adoptée en 1992, a réduit l'exigence de jumelage de 50 % pour les compétences qui sont aux prises avec des difficultés fiscales, et de 100 % pour celles aux prises avec des problèmes fiscaux graves.

3 En ce qui concerne les ensembles et les logements auxquels on s'était engagé à consacrer des fonds, 73 600 de ces ensembles comprenant 111 000 logements ont été menés à terme, et on a versé 3 054, 6 millions de dollars. On prévoit que la somme de 1,3 milliard de dollars demandée pour 1998 dans le cadre du programme HOME servira à verser des suppléments au loyer établis en fonction des besoins des locataires à environ 8 800 ménages. En outre, on prévoit l'acquisition, la remise en état ou la construction de 68 400 logements avec les fonds de 1998. On prévoit qu'environ 58 % de ces logements seront remis en état, qu'environ 22 % seront construits et que 20 % seront des logements standard achetés. (Source : page d'accueil sur Internet du HUD)

4 La *Tax Reform Act* de 1986 a mis un terme à l'article 167 (k) de l'*Internal Revenue Code*. Il existe toujours un crédit d'impôt pour la remise en état de monuments historiques de 20 % et, pour les développements commerciaux et industriels (mais non pour les résidences), un crédit d'impôt pour la remise en état de 10 % (article 47).

5 Entrevue avec le directeur de l'*Equity Fund of Nebraska*. Dans ce cas, le versement octroyé à l'investisseur était réparti sur une période de six ans. Le montant que les investisseurs acceptent de payer leur rapporte davantage si la période de versement est plus longue, parce que cela leur permet de mieux jumeler le moment où les dépenses des investisseurs doivent être engagées avec le flux des crédits d'impôt. Cette démarche permet également d'empêcher que des investisseurs placent tout leur investissement dans un projet qui est aux prises avec des difficultés financières et qui n'est pas mené à terme.

6 Le *Center for Community Change* est un organisme national qui contribue à élargir la capacité des organismes communautaires s'occupant des ménages à faible revenu et des minorités à résoudre des problèmes graves. En donnant de l'aide technique, en offrant une formation et en diffusant des renseignements, le Cente répond aux besoins et aux demandes uniques de chaque collectivité et travaille à améliorer les conditions socio-économiques qui leur sont propres à l'échelle municipale.

7 À l'origine capitalisée par le gouvernement comme les entreprises subventionnées par le gouvernement. Les emprunteurs des banques étaient tenus d'acheter des actions en petite quantité, et finalement, les banques ont racheté les actions du gouvernement pour devenir entièrement privées (Diamond et Lea, 1995).

8 La logique de ce prélèvement réside dans le fait que le gouvernement, qui a renfloué bon nombre d'institutions d'épargne dans les années 80, soutient implicitement les programmes de la FHLB; le prélèvement pour les AHP est une compensation pour ce soutien.

9 *Fannie Mae* est à la fois une société financière et une fondation. L'exposé présenté ici se limite à décrire son rôle en tant que société financière privée; le rôle qu'elle joue à titre de fondation est décrit dans la section suivante, qui porte sur les fondations.

10 En 1996, l'HUD a versé dans ce fonds 2 millions de dollars, auxquels se sont ajoutés les 85 millions de dollars versés par les autres partenaires. Les autres partenaires en 1996 étaient, entre autres, La Prudentielle, la Fondation Rockefeller, J.P. Morgan and Co., la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, la Fondation La Métropolitaine, la Fondation John S. et James L. Knight, les *Pew Charitable Trusts*, la Fondation Surdna, la Fondation Annie E. Casey et la Fondation McKnight.

11 Dans ce projet, le LIHF jouait le rôle du prêteur correspondant rassemblant les fonds nécessaires pour consentir un prêt pour la caisse de retraite d'une église.

12 À l'origine, les NHSA étaient financées uniquement avec des subventions provenant de fondations. En 1978, ils ont travaillé avec la Fondation Ford à convaincre *l'Equitable Life Assurance Society* d'acheter pour 1 million de dollars de billets de société. On a répété ce processus bien des fois depuis. En 1990, les fiduciaires des NHSA (dont bon nombre sont des leaders des milieux financiers) ont lancé un *Social Compact* avec le secteur des services financiers. Il s'agit d'un consortium coopératif de plus de 220 institutions financières avec une assiette d'immobilisations combinées de plus de 600 milliards de dollars (1990), qui s'est engagé à soutenir des ressources et des investissements dont le taux est inférieur à celui en vigueur sur le marché dans les groupes de prêts des NHSA.

Annexe B :

Profil des études de cas aux États-Unis

Affordable Housing West, Lincoln, Nébraska B-2

Willis Road Commons, Dover, Delaware B-5

Wylie Erin Rental Development, Pittsburg, Pennsylvanie B-8

El Azteca Housing Development, Laredo, Texas B-11

CPC Small Building Loan Program, Port Jervis, New York B-14

Harlem Distressed Properties Initiative, New York B-17

Enterprise Nehemiah Development Corporation,
Baltimore, Maryland B-20

Charlotte-Mecklenburg Housing Partnership, Inc.
Charlotte, Caroline du Nord B-23

Jackson Metro Housing Partnership, Jackson, Mississipi B-26

Voskamp Village Townhomes, Pittsburgh, Pennsylvanie B-29

Florida State Housing Initiatives Partnership B-32

Tacoma – Rental Apartment B-35

Règlement sur les affordable dwelling units (ADU), ... B-38

Catholics for Housing – Thornwilde Commons, Comté de
Prince Williams, Virginie B-43

Réaménagement de Parkside Homes dans le cadre du Hope VI,
Détroit, Michigan B-46

Affordable Housing West
Lincoln, Nébraska

Aperçu :

Il s'agit d'un ensemble de logements conçu par un organisme communautaire (l'*Indian Center*), conscient qu'il fallait établir un fonds de capitalisation destiné à faciliter la production de logements abordables. Deux intermédiaires nationaux (le *Center for Community Change* et le *Low Income Housing Fund* (LIHF)) ont contribué à la création de l'*Equity Fund of Nebraska* et du *Lincoln Community Development Partnership* (LCDP)[1].

Le projet *Affordable Housing West* a permis la construction de 30 maisons avec trois chambres (15 duplex), dont le loyer était inférieur à 60 % du revenu médian de la région. Le projet a été financé par une combinaison de prêts hypothécaires, de capitaux liés au LIHTC et de subventions obtenues dans le cadre du programme HOME. Huit logements sont mis à la disposition de ménages à très faible revenu grâce à des certificats privilégiés prévus dans le cadre du *Section 8 Program* (allocation-logement).

Historique :

Pour répondre à la pénurie alarmante de logements abordables et après avoir poursuivi une longue démarche pour mettre en place son premier projet lié aux crédits d'impôt à la fin des années 80, un organisme communautaire multiservice, l'*Indian Center Inc* (ICI), a reconnu qu'il était nécessaire d'établir une source de financement et de subvention pour le logement abordable et de mettre la communauté locale des prêteurs plus à l'aise avec les prêts destinés au logement abordable.

L'ICI a demandé à un intermédiaire national, le *Center for Community Change*, de lui venir en aide en travaillant avec des leaders du secteur des entreprises et de la communauté des prêteurs à concevoir une stratégie de financement à l'échelle de l'État. Cette démarche a débouché sur la création des deux entités suivantes : le *Lincoln Community Development Partnership* (LCDP) et l'*Equity Fund of Nebraska* (EFN). Le LCDP est un consortium de banques, d'organismes sans but lucratif et d'employés municipaux, qui a assuré le financement des emprunts de plusieurs projets de production de logements sans but lucratif de même que le financement d'un programme de micro-prêt. L'*Equity Fund of Nebraska* est une entité sans but lucratif créée par l'État, établie en 1993 pour offrir l'aide technique et obtenir les capitaux nécessaires pour la production de logements abordables. L'EFN a réuni des capitaux grâce à la vente de crédits d'impôt et aux déductions pour amortissement de l'ensemble de logements.

Afin d'avoir accès au fonds du programme HOME, la ville de Lincoln a dû concevoir une stratégie bien spéciale, soit la *Comprehensive Housing Affordability Strategy* (CHAS – exigence standard pour avoir accès aux fonds du programme HOME offerts par le HUD). La ville s'était engagée, grâce à cette stratégie, à faire en sorte que les logements destinés aux ménages à faible revenu soient répartis de façon équitable dans la ville, y compris dans les quartiers de l'ouest de la ville où il en existait très peu.

Promoteur/commanditaire :

En tant que fournisseur expérimenté de logements, l'ICI a joué le rôle de chef de file, en devenant le commanditaire; on a fait appel à un expert-conseil en matière de production de logements pour regrouper les ententes de financement. L'*Indian Center* a fourni la mise de fonds ainsi qu'un prêt pour la production de logements.

Autres partenaires/engagement financier :

Un certain nombre de banques locales ont pris part au financement de la construction ainsi qu'au financement permanent sous les auspices du *Lincoln Community Development Partnership* (la *Norwest Bank*, la *Lancaster Bank* et la *Provident Bank*).

L'EFN est devenu le commandité et a fourni la principale source de financement permanent sous la forme de capitaux provenant de crédits d'impôt.

Le *Low Income Housing Fund* (intermédiaire national) a également souscrit au financement permanent et a vu à son regroupement. Le LIHF a souscrit au financement et continue d'assurer le service du prêt hypothécaire de premier rang à la *Methodist Pension Fund*. Étant donné qu'il s'agit de la caisse de retraite privée d'une église, les modalités de l'investissement sont plus souples qu'elles ne le seraient dans le cas d'une caisse de retraite publique (les caisses de retraite publiques exigent habituellement une assurance hypothécaire à 100 %; dans le cas qui nous occupe, il n'était pas obligatoire de souscrire à une assurance).

On a eu accès aux fonds du programme HOME par le biais de la ville de Lincoln.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

HOME,

LIHTC,

certificats du *Section 8 Program* du HUD (pour huit logements).

Regroupement :

Le *Center for Community Change*, qui a joué le rôle important d'intermédiaire en aidant à établir l'EFN et le LCDP et qui a mis le premier partenariat limité de l'EFN, le *Nebraska Affordable Housing Partnership* en 1993, a facilité la production de ces logements.

L'*Indian Centre* n'était pas suffisamment connu auprès des prêteurs locaux pour être un prêteur bancable. Pour résoudre ce problème, on a fait appel à un autre intermédiaire, le LIHF. La mission de ce dernier consiste à aider les organismes réputés moins bancables à avoir plus facilement accès à des capitaux. Dans ce cas-ci, le LIHF est intervenu en tant que prêteur correspondant pour la caisse de retraite d'une église, la *Methodist Pension Fund*, et a fourni la majeure partie du financement permanent. Les 700 000 $ que le LIHF a fourni en tout se subdivisent en un prêt permanent de 30 ans avec amortissement complet, s'élevant à 630 000 $ à la caisse de retraite, et à un tout petit prêt de 70 000 $ avec une période d'amortissement de quatorze ans et un remboursement anticipé de sept ans au LIHF.

La disponibilité des fonds de production dans le cadre du programme HOME était un facteur essentiel. Ces fonds, qui ont été versés au début du processus, ont fourni les capitaux nécessaires à l'acquisition des terrains.

L'*Indian Center* a investi ses propres capitaux dans le projet et la récupérera ultérieurement au moment où elle prévoit vendre les logements à des particuliers (après la période de conformité au LIHTC qui est de 15 ans).

Grâce à l'engagement de financement permanent obtenu du LIHF, au prêt consenti dans le cadre du programme HOME et des capitaux tirés des crédits d'impôt, les prêteurs locaux se sont sentis davantage à l'aise. Dans cette perspective, ceux-ci ont accepté de fournir le financement de la construction de même que le financement intermédiaire pour couvrir le remboursement progressif des capitaux liés au LIHTC.

L'EFN a établi la structure de leurs fonds de partenariat limité de façon à étendre les paiements de contribution sur une période de six ans, ce qui correspond davantage aux profits générés par les crédits d'impôt (crédit d'impôt annuel sur une période de dix ans) que ce n'est le cas avec d'autres fonds de capitalisation (où le remboursement s'étale sur une période plus courte, habituellement tout le déroulement du projet en une seule fois est occupé et stabilisé). Le prêt de financement temporaire a été financé par un prêteur local à un taux inférieur à celui en vigueur sur le marché, soit 5,5 %. Avec le remboursement des capitaux liés au LIHTC, ce prêt consenti par le prêteur privé est entièrement remboursé.

Le seul autre prêt consenti par le secteur privé pour le financement permanent était un petit prêt, dont les conditions étaient facilitées par l'*Affordable Housing Program* administré par le *Federal Home Loan Bank System*. (Il s'agit de la subvention du taux d'intérêt par la FHLB, bien que le prêt soit consenti par la banque).

Incidence sur l'abordabilité :

Le loyer des trente logements est de 460 $ par mois, ce qui est abordable pour des ménages dont le revenu est égal à 50 % (24 ménages) ou à 60 % (6 ménages) du revenu familial médian de la région (36 000 $). Huit ménages reçoivent des certificats du *Section 8 Program*, ce qui leur permet de réduire davantage le fardeau que représente le loyer.

Principales caractéristiques/innovations :

Après la réalisation d'un projet où l'*Indian Center* s'était démené pour regrouper des investisseurs individuels dans une syndication fiscale, ce projet démontre l'avantage d'institutionnaliser un intermédiaire pour qu'il regroupe et attribue les capitaux tirés des crédits d'impôt (l'EFN). En outre, celui-ci fournit des services importants, notamment la gestion de biens et la vérification de la conformité du projet dans le but de protéger les investisseurs contre la récupération par le fisc. L'EFN a également développé de l'expertise qui fournit des services en matière d'aménagement et de l'aide technique à des organismes sans but lucratif.

Personnes-ressources :

Jim Willett, *Indian Center.* Tél. : 402 438-5231
Jim Reiker, *Equity Fund of Nebraska.*
Tél. : 402 346-2577.

Couts et financement de la construction

Utilisation des fonds	**Total**
Terrains	
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	
Coûts accessoires	
Total	**2 441 468 $**

Origine des fonds	**Conditions**	**Total**
HOME	7,5 %	290 844 $
Provident Bank	0 % prêt différé par la FHLB	135 485 $
Norwest Bank	8,75 %	700 000 $
Lancaster Bank	5,5 %, sur 6 ans (fin. inter.)	1 165 139 $
Partenaire général	Mise de fonds/prêt différé	150 000 $
Total		**2 441 468 $**

Financement permanent
(établi en fonction d'estimations préalables à la construction)

Origine	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
HOME	7,5 %	Prêt différé, encaissements résiduels	290 844 $
Partenaire général	S.O.	Mise de fonds	15 436 $
Partenaire général	0 %	Prêt différé	134 564 $
Provident Bank	0 %	Prêt différé de la *Federal Home Loan Bank*	135 485 $
LIHF/*Methodist Pension*	8,75 %	30 ans	700 000 $
Equity Fund of Nebraska	S.O.	Capitaux liés au LIHTC	1 165 139 $
Total			**2 441 468 $**

Willis Road Commons
Dover, Delaware

Aperçu :

L'aménagement comprend 17 maisons en rangée avec trois chambres, situées sur un terrain de 0,57 ha (1,4 acre) dans un quartier bien établi et stable, à proximité d'écoles. Le groupe visé est constitué de ménages de travailleurs pauvres, et deux logements sont tout à fait accessibles. Le projet a été conçu par la commission de logement public par le biais d'une filiale, créée dans le but d'utiliser le financement par des capitaux liés au LIHTC. Les coûts totaux de l'aménagement qui atteignaient en moyenne 69 136 $ par logement ont été financés grâce à la combinaison des capitaux liés au LIHTC, des fonds octroyés à l'État dans le cadre du programme HOME et de financement consenti par un consortium constitué de 33 banques du Delaware, sous les auspices de la *Delaware Community Investment Corporation*.

Historique :

Ce projet a été conçu par *Willis Road Housing Inc*, filiale de la *Dover Housing Authority* (DHA), créée en 1994 dans le but d'élaborer des projets liés au *Low Income Housing Tax Credit* dans le comté de Kent. La DHA s'est engagée dans la construction de 22 logements neufs, l'acquisition et la remise en état de 20 logements ainsi que la remise en état de 121 logements publics qui existaient déjà.

Il s'agit de l'un des premiers projets conçus avec l'aide de la *Delaware Community Investment Corporation* (DCIC), fondée en 1994 par un consortium de 33 banques du Delaware, essentiellement dans le but d'établir une façon de respecter les exigences en matière de réinvestissement communautaire prévues dans la CRA. La DCIC administre un fonds de capitalisation lié au LIHTC ainsi qu'un fonds commun de prêt. Les prêteurs qui y prennent part ont financé le fonds de capitalisation et le fonds commun, et les profits sont répartis au prorata.

L'*Enterprise Social Investment Corporation* (ESIC) a participé au projet à titre de copartenaire, en fournissant l'expertise technique nécessaire, en s'occupant de la comptabilité et de la gestion des biens pour aider la DCIC à établir son premier fonds de capitalisation.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par la commission de logement public par l'entremise du partenariat limité *Willis Road Housing*. La société *Willis Road Development Inc* est intervenue à titre de commanditaire.

Autres partenaires/engagement financier :

Les fonds du programme HOME ont été obtenus par le biais de la *Delaware State Housing Authority*. Ces fonds ont fourni le gros (87 %) du financement de la construction, une partie des fonds du programme HOME servant également à assurer une partie du financement permanent (un tiers).

Le *Delaware Equity Fund*, fonds créé en 1994 par la DCIC, représentait le seul commandité. Il a fourni un montant en capital s'élevant à 503 000 $ (43 % des coûts totaux d'aménagement) par le biais d'investissement de crédit d'impôt. On s'est servi des contributions initiales en capitaux (totalisant environ 150 000 $) pour financer le reste des coûts de la construction (en augmentant les fonds de HOME). Tous les capitaux ont été versés après une période de stabilisation de six mois, une fois l'ensemble d'habitation terminé.

La DCIC a également assuré le financement permanent grâce à un prêt hypothécaire au montant de 387 000 $.

Programmes de financement public auquel on a eu accès :

LIHTC ,

fonds du programme HOME (provenant du HUD, attribués par l'entremise de la commission de logement de l'État).

Regroupement :

Trois sources de financement distinctes ont été utilisées bien que deux intervenants se retrouvent dans les trois sources. L'organisme *Delaware State Housing Finance* a été chargé de fournir un prêt en utilisant les fonds du programme HOME et a également affecté le crédit d'impôt aux fonds de capitalisation de la DCIC. Celle-ci était chargée de fournir l'investissement de capitaux liés au LIHTC et une partie du financement permanent.

La DSHA a établi les conditions de prêt et a entrepris l'examen des niveaux pour vérifier s'il fallait obtenir des fonds du programme HOME (qui passaient par la DSHA) pour atteindre les loyers visés et assurer de la viabilité du projet. Étant donné qu'on avait accès à des fonds du programme HOME, les investisseurs ont en droit à un crédit d'impôt de 4 % seulement, au lieu des 9 % prévus lorsque les promoteurs n'ont pas accès à d'autres subventions du gouvernement fédéral.

Le prêt permanent consenti par la DCIC a été établi à un taux inférieur à celui en vigueur sur le marché, soit 8 %, et amorti sur une période de 30 ans avec une échéance de 20 ans. Il est prévu que le projet refinancera ce prêt à la fin de la période de 20 ans.

Les prêteurs qui ont investi dans le fonds de capitalisation obtiendront au minimum un taux de rendement interne de 13 % sur leur investissement, établi en fonction des pertes dues à l'amortissement des coûts accessoires, à partir du début, et le crédit d'impôt annuel sur une période de 10 ans.

Les capitaux liés au LIHTC (en tout 503 000 $ ont été payés sous la forme de quatre versements : 30 % à la conclusion du contrat de construction, 30 % une fois le projet à terme, 30 % après une période de stabilisation des loyers de six mois et les 10 % qui restent (frais des promoteurs) ont été versés six mois après l'établissement des loyers d'équilibre.

La période de conformité pour le LIHTC est d'une durée normale de 15 ans, mais l'engagement de la DSHA exige que le projet continue à répondre aux besoins des ménages à faible revenu pendant 20 ans ou jusqu'à ce que le prêt hypothécaire de deuxième rang lié au programme HOME soit payé en entier, soit la plus longue de ces deux périodes.

Incidence sur l'abordabilité :

La population cible est constituée de ménages dont le revenu ne dépasse pas 60 % du revenu médian. Quarante pour cent des logements ont été loués à des ménages dont le revenu n'est pas supérieur à 50 % du revenu médian. Deux des logements situés au rez-de-chaussée seront conçus pour répondre tout à fait aux besoins de personnes handicapées, et tous les logements seront situés sur des routes accessibles.

Loyer mensuel actuel pour les logements avec trois chambres :

- sept logements à 488 $ moins 131 $ en coûts repères des services publics = 357 $ par mois;
- dix logements à 586 $ moins 131 $ en coûts repères des services publics = 455 $ par mois.

Les ménages de travailleurs pauvres aidés par le projet s'efforcent d'obtenir de bons antécédents de locataires et, au bout du compte, de se qualifier pour devenir propriétaires. Ces ménages ont un revenu trop faible pour se permettre de payer un logement abordable, mais trop élevé pour avoir droit au supplément du revenu ainsi qu'aux allocations-logement.

Principales caractéristiques/innovations :

Le projet illustre le rôle prépondérant de la *Community Reinvestment Act*, qui a contribué à motiver l'établissement de la *Delaware Community Investment Corporation*, celui du LIHTC qui a stimulé la mise sur pied d'un fonds de capitalisation et le rôle positif de l'ESIC, qui a aidé à mettre mise en place ce fonds et à renforcer les capacités locales afin d'élargir ce fonds pour en former d'autres ultérieurement.

Personnes-ressources :

Jerry Jones, *Development Department, Delaware State Housing Authority*, 16, The Green, C.P. 1401, Dover (Delaware) 19903. Tél. : 302 739-4263; téléc. : 302 739-6122.
Doris Schnider, *Delaware Community Investment Corporation* .Tél. : 302 655-1420; téléc. : 302 655-1419.

Cout et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Terrain	110 500 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	620 000 $
Coûts accessoires	445 317 $
Total	**1 175 317 $**

Financement de l'amenagement :

Origine des fonds	Conditions	Total
Fonds du programme HOME	1 %, 14 mois	1 024 256 $
Crédits d'impôt (au début 30 % sous forme de contribution)	Mise de fonds	151 061 $
Total		**1 175 317 $**

Financement permanent :

Origine	Taux	Conditions	Montant
Mise de fonds en liquidité provenant des crédits d'impôt	Mise de fonds		503 536 $
DCIC	8 %	Hypothèque de premier rang (échéance de 20 ans avec période d'amortissement de 30 ans).	284 000 $
Hypothèque de deuxième rang dans le cadre du programme HOME	3 %	30 ans – paiements différés jusqu'à ce que les rentrées de fonds soient suffisantes.	387 781 $

Nota :

Contribuer à la mise de fonds de 55 cents par dollar de crédits d'impôt totaux (91 552 $ crédit d'impôt annuel x 10 ans) ou 503 053 $. Paiements différés du principal et des intérêts sur les prêts hypothécaires dans le cadre du programme HOME jusqu'à ce qu'on dispose de fonds suffisants par le biais des rentrées de fonds du projet et une fois qu'on aura réparti 2 % des liquidités entre les investisseurs si le partenaire limité l'exige.

Frais de la DCIC sur 1 % du montant du prêt hypothécaire demandé plus 500 $.

Frais de l'ESIC de 4 % pour offrir l'aide technique nécessaire pour établir le fonds de capitalisation.

Frais des promoteurs de 7 % sur le TDC moins les terrains et avant d'ajouter les frais du promoteur (le promoteur ou le commanditaire est un organisme sans but lucratif).

Wylie Erin Rental Development Pittsburgh, Pennsylvanie

Aperçu :

Le projet a été conçu dans un partenariat comprenant une fondation, qui a fourni des subventions pour couvrir les dépenses d'exploitation et les frais d'aménagement au commanditaire sans but lucratif, la société de réaménagement urbain, qui a consenti des prêts et a versé des subventions provenant de différents fonds ainsi que le fonds d'un organisme de réglementation des banques. Cet ensemble d'habitation comprend 24 logements locatifs pour des ménages dont le revenu est égal à 60 % ou moins du revenu médian de Pittsburgh, redressé en fonction de la taille des ménages. Le promoteur, la *Hill Community Development Corporation*, est une entreprise sans but lucratif mise sur pied par un groupe communautaire de quartier aux fins d'aménagement.

Historique :

La CDC de Hill, mise sur pied en 1984, fonctionne dans un quartier essentiellement constitué de ménages américano-africains à faible revenu, situé à proximité du quartier des affaires au centre ville de Pittsburgh, qui s'est développé essentiellement entre 1890 et 1910. Le quartier couvre une superficie d'environ deux milles carrés. On déploie des efforts de revitalisation depuis plus de 35 ans. La majeure partie des efforts récemment déployés dans le domaine résidentiel porte sur le réaménagement de secteurs particulièrement défavorisés. Le quartier de Wylie Erin contenait deux immeubles commerciaux, l'un utilisé de façon nuisible et l'autre vacant depuis longtemps.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par la CDC de Hill pour favoriser la revitalisation du quartier.

Partenaires/engagement financier :

Le *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development* (PPND) a versé une subvention pour couvrir la partie des frais administratifs et d'aménagement du promoteur sans but lucratif. Le PPND, établi en 1989, comprend des organismes des secteurs public et privé ainsi que des organismes sans but lucratif qui formulent des stratégies de développement communautaire pour Pittsburgh. Il a versé 5 millions de dollars pour financer l'exploitation et le projet à des entreprises de développement communautaire. Il a reçu des fonds de 27 organismes. Il s'agit, entre autres, de la ville de Pittsburgh, de plusieurs fondations, de banques commerciales, d'institutions d'épargne, de sociétés industrielles, de sociétés privées d'aménagement ainsi que de toute une gamme d'autres organismes et diverses autres personnes.

L'*Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh* (URAP) a fourni de l'aide technique, de même que des fonds pour le financement de la construction et le financement permanent.

Programmes de financement public auxquels on a accès :

Le programme fédéral *Low Income Housing Tax Credit*. Dans ce cas-ci, le canalisateur était l'ESIC, la filiale d'investissement de capitaux de l'*Enterprise Foundation*, qui aide à mettre en place des fonds d'investissement pour l'élaboration de projets.

Les programmes de prêts à la construction consentis par la société de réaménagement urbain. Le prêt consenti par le *Rental Housing Development and Improvement Fund* (RHDIP) et le *Community Development Investment Fund* (CDIF) provenait de programmes mixtes municipaux, d'État et fédéraux. Certaines de ces sources incluent le *Community Development Block Grant* (CDBG) du gouvernement fédéral, les sommes allouées par l'État de la Pennsylvanie provenant de divers programmes, les sommes allouées à l'aménagement par la ville de Pittsburgh ainsi que le remboursement de prêts antérieurs.

L'organisme de financement du logement de l'État - PennHOMES. PennHOMES est un programme de prêts hypothécaires accessoires pour les projets de remise en état et de production de logements locatifs destinés aux ménages à faible revenu.

Regroupement :

La société de réaménagement (URAP – y compris son levier local, en l'occurrence la société municipale de financement du logement) a conçu un vaste éventail de programmes d'aide financière, tels que le RHDIP et le CDIF, pour aider des groupes communautaires à produire ou à remettre en état des logements résidentiels. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la majeure partie des capitaux dans ces programmes proviennent de l'État et du gouvernement fédéral, et leur coût est nul pour la ville. Par conséquent, il est possible de consentir des prêts-subventions et des prêts à taux d'intérêt bas ou encore des subventions pour aider la mise en oeuvre des projets.

Dans la région de Pittsburgh, un consortium de fondations locales (PPND), a également versé des subventions à l'exploitation, à des groupes de développement communautaire sans but lucratif. Il serait demeuré impossible de desservir la population visée sans le *Low Income Housing Tax Credit*. Cette source de financement à elle seule représentait un peu plus de 60 % du coût des fonds en capitaux, à un taux d'intérêt nul pour le projet.

Incidence sur l'abordabilité :

Le projet fournira 24 logements locatifs avec deux chambres à un coût abordable pour des locataires à faible revenu. Cinquante (50) pour cent des logements sont mis à la disposition de ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 50 % du revenu médian de la région. Les autres logements sont prévus par des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 60 % du revenu médian de la région. Douze logements seront loués à 324 $ par mois, et les douze autres, à 361 $.

Principales caractéristiques/innovations :

Le vaste éventail de programmes de prêt et de subventions conçus par la société de réaménagement urbain conjugué à l'aide technique que celle-ci offre aide à rendre le développement communautaire sans but lucratif viable tout en permettant de rendre service à un groupe cible constitué de ménages à faible revenu.

Le quartier, de par sa nature défavorisée, est le stimulus qui a permis d'obtenir toute la gamme des subventions ainsi que des prêts-subventions et des prêts à taux d'intérêt bas, qui ont servi à la mise en oeuvre du projet.

Coûts et financement de la construction :

Coûts	Total	Par logement
Acquisition/terrain	56 181 $	2 341 $
Coûts essentiels	2 362 604 $	98 442 $
Coûts accessoires	186 723 $	7 780 $
Intérêt sur le coût de la construction	39 918 $	1 663 $
Autres [1]	515 245 $	21 469 $
Total	**3 160 671 $**	**131 695 $**

Financement de la construction :

Origine des fonds	Taux	Conditions	Total
LIHTC [2]			1 946 278 $
Prêt du RHDIP [3]			391 964 $
Prêt du CDIF [4]			150 000 $
PPND [5]			23 981 $
Prêt consenti par le PennHOMES			400 000 $
Frais réinvestis du promoteur [6]			176 448 $
FHLB [7]			72 000 $
Total			**3 160 671 $**

Financement permanent :				
Origine des sources	**Frais**	**Taux**	**Total**	**Par logement**
LIHTC [2]		S.O.	1 946 278 $	81 095 $
Prêt du RHDIP [3]	1,0 %	6,55 %	391 964 $	16 332 $
Prêt du CDIF [4]	1,0 %	1,00 %	150 000 $	6 250 $
Subvention du PPND [5]		S.O.	23 981 $	999 $
Prêt consenti par le PennHOMES	1,0 %		400 000 $	16 667 $
Frais réinvestis du promoteur [6]		S.O.	176 448 $	7 352 $
Subvention de la FHLB [7]		S.O.	72 000 $	3 000 $
Total			**3 160 671 $**	**131 695 $**

Nota :
(1) Coûts de la syndication/du crédit d'impôt.
(2) *Low Income Housing Tax Credit.*
(3) *Rental Housing Development and Improvement Program - Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh.*
(4) *Community Development Investment Fund – Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh*
(5) *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development*
(6) Les frais du promoteur sont autorisés dans le LIHTC, et les organismes sans but lucratif les réinvestissent habituellement sous la forme d'une contribution à la mise de fonds.
(7) *Federal Home Loan Bank.*

El Azteca Housing Development
Laredo, Texas

Aperçu :

El Azteca est un immeuble de rapport neuf comprenant 50 logements construits dans le cadre du projet pilote initial, qui est actuellement connu sous le nom de *National Partnership for Community Investment*, alliance conclue entre la FAT-COI et le HUD. Dans ce projet, *Fannie Mae* s'est engagée à garantir un prêt hypothécaire pour l'achat par le *Housing Investment Trust* de la caisse de retraite de la FAT-COI.

Cet aménagement illustre le rôle joué par le marché hypothécaire secondaire, qui a aidé une caisse de retraite du secteur privé à financer des logements abordables. Le projet a également profité du *Low Income Housing Tax Credit*, de fonds octroyés par le programme HOME ainsi que d'un emprunt spécial avec constitution d'un compte d'affectation provenant de l'aide axée sur des ensembles d'habitation du *Section 8 Program* du HUD, qui assure l'abordabilité à des ménages à très faible revenu.

Historique :

Le projet a été amorcé par un organisme de développement communautaire sans but lucratif, *El Azteca Economic Development and Preservation Corporation* (EAEDPC), à la suite d'une proposition acceptée qui a été présentée au programme pilote du HUD, de la FAT-COI. Conformément à ce programme, mis en place par une législation spéciale en 1993, le HUD a reçu 200 millions de dollars de subventions offertes par le *Section 8 Program* pour des ensembles de logements abordables faisant appel à des investissements provenant de caisses de retraite. Grâce à un concours, le HUD a sélectionné un certain nombre de caisses de retraite afin qu'elles prennent part au programme pilote, y compris le *Housing Investment Trust* (HIT) de la FAT-COI.

Le HIT est une division de la société d'investissement de la FAT-COI, qui regroupe des fonds provenant d'environ 350 caisses de retraite. Il sert à financer des logements construits par des syndicats grâce à ce type d'achat effectué sur le marché secondaire. Conformément au partenariat, le *Housing Investment Trust* de la FAT-COI a accepté de fournir un engagement à terme avec un taux d'intérêt fixe établi en fonction de bons et obligations actuels du Trésor pour un prêt hypothécaire de premier rang. Un prêteur du *Delegated Underwriting and Servicing* (DUS) de *Fannie Mae* a monté le prêt, d'après les critères de souscription de *Fannie Mae* afin que celle-ci puisse acheter et garantir le prêt. Le HIT a alors acheté le titre hypothécaire.

Le partenariat entre le HUD et la FAT-COI a financé la production de près de 2 200 logements abordables dans 19 projets. Le HIT a investi 109 millions de dollars pour couvrir une partie des coûts agrégés d'aménagement, qui s'élèvent à un peu plus de 240 millions de dollars.

L'EAEDPC, qui disposait d'une expérience limitée en matière de subvention de remise en état et de services publics, a retenu les services d'un expert-conseil expérimenté et a acheté l'emplacement à l'aide des fonds obtenus au cours de la collecte de fonds effectuée dans le quartier les années précédentes. La FAT-COI avait accepté de prendre part au projet à condition que celui-ci soit complètement réalisé par des travailleurs syndiqués et qu'on retienne les services d'un entrepreneur syndiqué. Les travaux de construction ont débuté en avril 1996 et se sont terminés en décembre.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par un organisme de développement communautaire sans but lucratif, actif dans la collectivité depuis 1982. À la fin des années 80, on a commencé à verser de petites subventions pour aider les projets de remise en état de logements et à titre de supplément au loyer et aux services publics. Il s'agissait du premier projet de production de logements. Afin d'avoir droit aux capitaux liés au crédit d'impôt, le groupe communautaire a créé le *Riverfront Limited Partnership*, qui est devenu officiellement le promoteur et le commanditaire.

Autres partenaires/engagement financier :

La caisse d'épargne fédérale, la *Bank of America*, a fourni une partie des fonds nécessaires aux travaux de construction. Ce prêt a été consenti à un taux préférentiel +1 % sur une période de neuf mois. Les capitaux liés au LIHTC ont servi à couvrir le reste des coûts de la construction.

Dans le but d'encourager les caisses de retraite à consentir des prêts pour le financement permanent, un banquier hypothécaire du DUS, *PW Funding Inc.*, a monté le prêt selon les exigences de *Fannie Mae* et y a souscrit. Une fois le taux d'occupation de l'ensemble d'habitation stabilisé à 90 % depuis 90 jours, *PW Funding* a avancé le prêt permanent pour payer le prêt relatif au coût de construction. Les modalités du prêt pour le montage et la titrisation dans un titre hypothécaire de *Fannie Mae* ont été négociées au préalable entre l'EAEDPC, *PW Funding, Fannie Mae* et la FAT-COI. Le taux du prêt a été négocié à 8,6 %, sur un période de 15 ans.

Programmes de financement auxquels on a eu accès :

Low Income Housing Tax Credits,

le programme HOME,

les subventions du *Section 8 Program* du HUD,

le comté local a consenti un allégement de taxe foncière sur une période de 20 ans.

Regroupement :

Le LIHTC : la *Texas Housing Finance Corporation*, fonds de capitalisation de l'État sans but lucratif établi en 1991, a facilité l'investissement des capitaux liés au crédit d'impôt dans l'ensemble d'habitation par l'intermédiaire de son deuxième pool de capitalisation (*Texas Housing Opportunity Program Fund II*), constitué de placements provenant de trois institutions financières de même que de *Freddie Mac* et de *Fannie Mae*. Les crédits ont été payés en trois versements : le premier à la signature du contrat de construction, qui couvrait une partie du financement de la construction, et les deux autres versements à la fin de la construction et à la période de location initiale. On a obtenu un second prêt hypothécaire d'un autre fonds d'État, le *Border Housing Initiative Fund* : il s'agit essentiellement un emprunt avec constitution d'un compte d'affectation du programme HOME utilisé pour s'attaquer aux problèmes des mauvaises conditions de logement le long de la frontière entre le Texas et le Mexique. Ces fonds ont été octroyés à un taux de 3 % sur une période de 15 ans.

On a obtenu d'autres fonds par l'intermédiaire des sommes allouées à la ville en 1992 et en 1994. Ce prêt, consenti à un taux d'intérêt nul sur une période de 20 ans, est un prêt-subvention si le projet continue à fournir des logements abordables au cours de cette période. Il a été consenti en tant que prêt hypothécaire accessoire de troisième rang.

Lorsque le programme HOME accorde des fonds sous la forme d'un prêt plutôt que d'une subvention directe, ceux-ci ne réduisent pas l'assiette admissible de l'ensemble d'habitation pour le calcul de la valeur du crédit d'impôt.

On a obtenu une somme spéciale de l'aide prévue dans le *Section 8 Program* pour assurer l'abordabilité aux ménages à très faible revenu. À l'origine, seule la moitié des logements étaient considérés comme des logements pouvant recevoir cette aide; toutefois, ce nombre est passé à 100 %, ce qui reflète les loyers habituellement bas et la pénurie de logements décents dans ce secteur.

Incidence sur l'abordabilité :

Les logements sont tous loués à des ménages à faible revenu et à très faible revenu (inférieur à 50 % du revenu médian de la région) et bénéficient de subventions accordées dans le cadre du *Section 8 Program*, ce qui fait en sorte qu'ils ne consacrent pas plus de 30 % de leur revenu. Même avec les capitaux liés au crédit d'impôt et les fonds accordés dans le cadre du programme HOME, il a été impossible de

ramener les coûts à un niveau abordable sans l'emprunt spécial avec constitution d'un compte d'affectation alloué dans le cadre de l'aide aux logements locatifs prévue dans le *Section 8 Program*.

Principales caractéristiques/innovations :

Ce projet illustre le rôle joué par les marchés secondaires aux États-Unis, qui sont des mécanismes permettant de réduire les risques et d'obtenir des investissements. Le prêteur du DUS et *Fannie Mae* ont partagé les risques, alors que l'investissement de la caisse de retraite est protégé par le titre hypothécaire garanti par *Fannie Mae*. Cependant, la caisse de retraite a effectivement absorbé tous les risques liés au taux d'intérêt en assurant un engagement à terme fermé sur le prêt permanent. À son tour, *Fannie Mae* et le prêteur du DUS ont réduit les risques au minimum en exigeant un taux d'occupation stabilisé à 90 % avant de financer le prêt.

Les fonds considérables de rang secondaire qu'on a obtenus (par l'entremise du programme HOME) et les capitaux provenant des placements liés au *Low Income Housing Tax Credit* contribuent à réduire le rapport prêt-valeur en le ramenant effectivement à 50 % sur le prêt hypothécaire de premier rang.

Personnes-ressources :

Adapté du *National Association of Affordable Housing Lenders – Building Sustainable Communities: Best Practices in Community Lending.*

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Terrain	110 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	2 600 000 $
Coûts accessoires	800 000 $
Total	**3 510 500 $**

Financement permanent :

Origine des fonds	Taux	Conditions	Montant
Texas Housing Opportunity Fund (LIHTC)	mise de fonds	S.O.	1 640 000 $
Commanditaire	liquidité		53 000 $
PW Funding/Fannie Mae AFL—CIO H\'T	8,6 %	Prêt hypothécaire de 1er rang, 15 ans.	1 110 000 $
TX Border Initiative (Programme HOME de l'État)	3 %	Prêt hypothécaire de 2e rang, 15 ans.	225 000 $
Ville de Laredo (HOME)	0 %	Prêt hypothécaire de 3e rang, 20 ans. (prêt-subvention).	367 500 $
Prêt du commanditaire/frais du promoteur	9 %	Assujetti à la rentrée de fonds.	175 000 $

CPC Small Building Loan Program
Port Jervis, New York

Aperçu :

Il s'agissait d'un projet mixte de remise en état de locaux commerciaux et de résidence, qui a été lancé par un entrepreneur privé. Un programme de prêt pour les petits immeubles, administré par un consortium de prêt sans but lucratif de New York à l'échelle de l'État, a servi à canaliser les fonds du secteur privé, alors que le financement du secteur public provenait des subventions globales accordées à la ville dans le cadre du programme de la CDBG et des fonds versés à celle-ci par le programme HOME.

Les logements appartiennent à un particulier qui les administrent, mais comme condition à l'obtention des fonds versés par le programme HOME, une clause qui limite les loyers et le revenu des locataires est imposée à l'immeuble.

Historique :

L'immeuble était en mauvais état lorsque l'ancien propriétaire a été l'objet d'une saisie en réalisation de la garantie hypothécaire. Il y avait un restaurant-taverne ouvert au rez-de-chaussée, qui occupait une partie de l'étage, et le propriétaire du restaurant, qui avait déjà une certaine expérience avec des projets mixtes résidentiel-commercial de développement immobilier, avec des loyers abordables, a acheté l'immeuble.

La ville de Port Jervis était intéressée à voir cet édifice historique remis en état dans le cadre des efforts globaux destinés à revitaliser le centre ville.

La *Community Preservation Corporation* (CPC) est un consortium de prêts hypothécaires sans but lucratif, constitué de banques commerciales, d'institutions d'épargne et de sociétés d'assurance, mis sur pied dans la ville de New York en 1974 pour financer le logement abordable. Par après, elle est devenue un organisme d'État. La CPC agit à titre d'intermédiaire en montant des prêts de construction et en assurant le service de la dette ainsi qu'en effectuant des placements aux fins de financement permanent à l'aide d'une ligne de crédit renouvelable financée par des banques membres.

Pour aider le marché secondaire à regrouper des prêts provenant de la CPC, l'État a adopté une loi spéciale permettant à la *State of New York Mortgage Agency* (SONYMA) d'offrir une assurance hypothécaire sur le total du prêt hypothécaire. De cette façon, les caisses de retraite de l'État sont en mesure d'acheter ces prêts pour leur portefeuille.

Dans une initiative mise sur pied récemment, la CPC a conçu un nouveau programme de prêt destiné précisément à fournir des fonds pour la remise en état de logements au propriétaire et aux occupants d'immeubles comportant 20 logements ou moins. Le *Small Building Loan Program* offre de l'aide et des conseils techniques, accélère et simplifie le traitement des prêts et consent un prêt de construction à un taux préférentiel majoré d'un (comparativement au taux préférentiel majoré de deux pour le financement de travaux de construction habituellement accordé par la CPC).

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par un entrepreneur privé qui possède un certain nombre d'autres petits aménagements à usage mixte, qu'il administre. Il administre l'immeuble de façon lucrative, mais il est capable de maintenir les loyers à un niveau abordable conformément au règlement du programme HOME, grâce au financement public obtenu. Il a versé une mise de fonds en espèces de 293 000 $ pour l'acquisition et la remise en état des logements.

Autres partenaires/engagement financier :

La CPC a consenti un prêt de construction sur une période de 12 mois à un taux préférentiel majoré de 1 %.

La CPC a également investi le financement permanent dans le *New York State Common*

Retirement Fund (la CPC continue à assurer le service de la dette). Il s'agit d'un prêt à taux fixe consenti sur une période de 30 ans.

Comté d'Orange – utilisation des fonds alloués dans le cadre du programme HOME par le HUD.

Ville de Port Jervis - utilisation des fonds alloués dans le cadre du programme CDBG par le HUD.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Petite somme allouée à la ville dans le cadre du programme de la CBDG .

Somme allouée au comté d'Orange dans le cadre du programme HOME .

Regroupement :

Dans le comté d'Orange, la ville de Port Jervis peut combiner son concours annuel pour les sommes allouées dans le cadre du programme HOME avec le financement accordé par la CPC dans un seul concours en une étape. La ville disposait également de certains fonds obtenus dans le cadre du programme de la CDBG, qu'elle a été en mesure d'accorder au projet.

Après les capitaux du propriétaire, la CPC a exigé qu'on utilise d'abord les fonds accordés au comté dans le cadre du programme HOME et les fonds versés à la ville conformément au programme de la CBGC, avant qu'on fasse appel au prêt de construction qu'elle avait consenti. Étant donné que les subventions du secteur public ne comportaient pas d'intérêt, les frais d'intérêt se trouvaient donc réduits au minimum au cours de la remise en état des logements. L'utilisation des fonds publics en premier lieu a également contribué à réduire au minimum les risques pour le consortium de prêteurs privés.

Le prêt lié au programme HOME représente un prêt hypothécaire accessoire de deuxième rang. Il est enregistré à titre de prêt hypothécaire de deuxième rang complémentaire, mais son taux d'intérêt est nul et il se transforme entièrement en prêt-subvention après 15 ans si l'immeuble continue à respecter la clause limitant les loyers et les revenus.

Le prêt octroyé avec les fonds accordés dans le cadre du programme de la CDBG est également sans intérêt, mais il est remboursable sur une période de 20 ans.

Incidence sur l'abordabilité :

Une fois l'immeuble restauré, il contiendra 10 appartements dont le loyer variera entre 375 $ et 425 $ par mois, et qui sera abordable pour les ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian de la région.

Principales caractéristiques/innovations :

Projet lancé par un entrepreneur privé, dans lequel le secteur privé s'est beaucoup engagé. L'un des principaux participants était le consortium de prêteurs, la *Community Preservation Corporation* (CPC); celle-ci a utilisé un fonds de prêt pour petits immeubles, a fourni le financement de la construction et a octroyé le financement permanent pour qu'il soit revendu à un investisseur de caisse de retraite.

Les fonds publics s'élèvent en tout à 325 000 $ et ne représentent que 35 % du financement et des coûts totaux. Cependant, les fonds publics ont joué un rôle prépondérant, dans la mesure où ils assuraient la participation de prêteurs privés en réduisant le rapport prêt-valeur et les risques.

Personnes-ressources :

Source : *National Council of Stage Housing Agencies 1997.*

Tom McGrath, CPC. Tél. : 914 747-2570.

Coûts et financement de la construction :	
Utilisation des fonds	**Total**
Acquisition	250 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	598 000 $
Coûts accessoires et frais	69 855 $
Total	**918 055 $**

Financement de la construction :		
Origine des fonds	**Conditions**	**Total**
CPC	12 mois, taux préférentiel majoré de 1 %	300 000 $
Fonds octroyés au comté dans le cadre du programme HOME	15 ans, 0 %	150 000 $
Fonds octroyés à la ville dans le cadre du programme de la CBDG	20 ans, 0 %	175 000 $
Mise de fonds du propriétaire	S.O.	293 000 $

Financement permanent :			
Origine des fonds	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
NY State Common Retirement Fund (service de la dette assurée par la CPC)	9,75 %	Sur une période de 30 ans, taux fixe.	300 000 $
Fonds octroyés au comté dans le cadre du programme HOME	0 %	15 ans, prêt-subvention	150 000 $
Fonds accordés à la ville dans le cadre du programme CBDG	0 %	20 ans.	175 000 $
Mise de fonds du propriétaire			293 000 $
Nota : Le prêt hypothécaire lié au programme HOME est soumis à une clause limitant les loyers et les revenus pour une période de 15 ans.Prêt hypothécaire de premier rang (*N.Y. State Common Retirement Fund*) assuré à 100 % par la *State of New York Mortgage Agency*, préalable à l'achat de prêt comme placement dans une caisse de retraite.			

Harlem Distressed Properties Initiative
New York

Aperçu :

Ce projet a revitalisé trois immeubles de rapport détériorés et abandonnés, comprenant 61 logements et 557 mètres carrés (6 000 pieds carrés) de locaux commerciaux. Le partenariat comprenait un prêteur privé (la *Chemical Bank*), qui a fait don de l'immeuble et a fourni le financement pour l'aménagement ainsi que le financement permanent, le *Housing and Preservation Department* de la ville de New York, de même qu'un consortium d'organismes communautaires qui ont créé un organisme qui s'est engagé activement à permettre à la collectivité de devenir propriétaire des immeubles détériorés. On a également obtenu des fonds de différentes sources de financement du HUD par l'entremise de la ville (c.-à-d. les sommes allouées par le programme HOME et les certificats de location prévus dans le *Section 8 Program*), bien que cet engagement ait été résilié au moment de l'annulation des nouveaux engagements prévus dans ce programme en 1995.

Historique :

La *Chemical Bank* a acquis les trois immeubles abandonnés par défaut et à la suite d'une saisie en réalisation de la garantie hypothécaire. Les immeubles comportait également des arriérés de taxe. La valeur des immeubles était peu élevée à cause des arriérés de taxe et de leur piètre condition. La banque a donc accepté de radier les prêts qui existaient (saisis en réalisation de la garantie hypothécaire). Elle s'est mise à travailler en collaboration avec un consortium d'organismes communautaires qui avaient créé, en 1991, un organisme pour aider les locataires à prendre en charge les immeubles délabrés et à les remettre en état, la *Community Assisted Tenant Controlled Housing* (CATCH). La CATCH a mis sur pied une association mutuelle du logement sans but lucratif, la *Housing Development Fund Company* (HDFC), qui possède et administre les logements comme des logements destinés à des ménages à faible revenu. Le conseil d'administration de la HDFC se compose de locataires et de leaders de la collectivité.

La ville avait l'intention de restaurer les immeubles dans le but d'améliorer les conditions du quartier et de reconstituer l'assiette fiscale (bien que l'impôt foncier futur soit établi en fonction d'un programme d'allégement fiscal).

Promoteur/commanditaire/facteur déclenchant :

Le projet a été lancé par la *Chemical Bank* ainsi que par une coalition d'organismes communautaires. La banque était motivée par le fait qu'elle avait l'occasion de reprendre possession d'un immeuble non productif alors que les groupes communautaires, sous les auspices du CATCH, avaient établi qu'il fallait revitaliser certains immeubles dans le cadre des efforts de grande envergure déployées pour améliorer un quartier nettement défavorisé.

Autres partenaires/engagement financier :

- La *Chemical Bank* (qui est maintenant fusionnée avec la *Chase*) : elle a fourni les immeubles dont elle avait repris possession, payé les coûts liés à la saisie en réalisation de la garantie hypothécaire engagés dans l'action continue prise par la ville pour la saisie des taxes foncières, assuré le financement des travaux de remise en état et monté le financement permanent.

- La CATCH : organisme communautaire qui a travaillé en collaboration avec les locataires à mettre sur pied la *Housing Development Fund Company.*

- Le *Housing and Preservation Department* de la ville de New York (HPD) : il a absorbé une partie de l'impôt rétroactif, utilisé un fonds de prêts de participants pour la conservation de logements existants (prêt à un taux d'intérêt bas) qui a aidé à en financer l'acquisition et a travaillé avec le prêteur à libérer les titres.

- Le HPD de la ville de New York a également alloué une certaine somme provenant des fonds versés dans le cadre du programme HOME (par le HUD).

- L'État de New York a consenti un allégement d'impôt foncier (ce qui a permis effectivement de supprimer l'impôt foncier pendant 20 ans).

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Le programme de prêt de la ville (le *Housing and Preservation Department Participation Loan Program* utilise des fonds prélevés par le biais d'obligations-recettes hypothécaires émises par l'État alliés aux fonds auxquels la ville a droit conformément au programme HOME).

Le programme d'allégement de l'impôt foncier de la ville.

Fonds accordés dans le cadre du programme HOME par le HUD.

Regroupement :

Le partenariat s'articulait autour de la volonté manifestée au début par le prêteur de travailler en collaboration avec des groupes communautaires et la ville. Celui-ci savait que les immeubles n'avaient que peu de valeur; il s'est affairé à les remettre en état et par conséquent à leur réattribuer sa valeur hypothécable.

Les fonds versés dans le cadre du programme HOME ont constitué la majeure partie du financement (55 %), soit 2 millions de dollars, du regroupement de fonds, qui totalisait 3,6 millions de dollars (59 632 $ par logement), et ont contribué de façon marquée à améliorer la garantie du prêt et la souscription du financement du secteur privé.

De cette façon, il a été possible de consentir un nouveau prêt dans le but de le vendre sur le marché hypothécaire secondaire. À l'origine, on avait prévu le vendre au *New York City Employees Retirement System* (NYCERS) pour obtenir le financement permanent nécessaire. Pour être un investissement admissible dans une caisse de retraite, le prêt hypothécaire doit être assuré à 100 %. Habituellement, la SONYMA fournit une assurance hypothécaire qui facilite ces placements, sur le prêt tout entier. Bien que la remise en état des logements se soit terminée en 1995, le prêt de construction n'est pas encore liquidé. La *Chase-Chemical* continue de le détenir en tant que prêt de construction (au taux en vigueur sur le marché). À l'heure actuelle, on s'efforce de financer le prêt permanent grâce à l'émission d'obligations par la société de garantie de la ville.

Incidence sur l'abordabilité :

L'initiative a permis de revitaliser 61 logements dont le loyer varie entre 345 $ (une chambre) et 725 $ (trois chambres). Pour utiliser des fonds versés conformément au programme HOME, il faut que les logements soient mis à la disposition de ménages à faible revenu (dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian de la région).

À l'origine, on prévoyait que les certificats de location du *Section 8 Program* fourniraient des subventions qui feraient en sorte que les loyers ne dépasseraient pas 30 % du revenu. De cette façon, le projet aurait rejoint les ménages à très faible revenu. Bien que la ville (qui administre le *Section 8 Certificates Program* avec les fonds du HUD) se soit engagée au début à fournir de l'aide conformément à ce programme, la réduction ultérieure des fonds prévus pour les nouveaux certificats a mis fin à cet engagement. Pour compenser cette perte, on loue les logements vacants de l'ensemble d'habitation selon les loyers en vigueur sur le marché en espérant générer un pool de subventions internes pour contresubventionner les actuels locataires à très faible revenu.

Principales caractéristiques/innovations :

Cette initiative allie la mise en place d'investissement public avec les compétences en matière d'organisme communautaire d'un organisme communautaire sans but lucratif dans le but d'offrir de nouveaux débouchés de prêt et de récupérer un prêt irrécouvrable.

Ce projet ne comporte pas de capitaux tirés de crédits d'impôt; cependant, les fonds versés conformément au programme HOME ont fourni des capitaux considérables et une garantie du prêt. Il s'agit d'un cas où un partenaire du secteur privé a joué un rôle actif (comparativement à l'intervention plus passive dans le LIHTC). Le prêteur privé était motivé par le fait de récupérer un bien non productif et voyait une possibilité de remédier à la situation, en générant des recettes provenant de frais, découlant du financement des travaux de construction ainsi que du montage du prêt hypothécaire et du placement du financement permanent.

Bien que cette situation ne se soit pas encore réalisée, et puisse ne jamais se réaliser, le plan initial illustre le rôle que joue l'assurance hypothécaire et le marché hypothécaire secondaire. L'État et la ville ont tous les deux créé des organismes d'assurance hypothécaire qui offrent des assurances hypothécaires à 100 %, ce qui représente la condition préalable à l'achat de ces prêts hypothécaires par les fonds de caisse de retraite. À leur tour, les caisses de retraite commanditées par l'État sont encouragées à participer à ces types de placement. Les prêteurs privés interviennent également dans le montage des prêts qui sont alors vendus aux caisses de retraite.

Le secteur des organismes sans but lucratif par l'entremise de la CATCH a assuré l'interface avec la communauté des ménages à faible revenu et a aidé à mettre sur pied une entité juridique (HDFC), qui pouvait prendre possession des immeubles restaurés et assurer leur exploitation de façon permanente.

L'annulation des subventions des suppléments au logement prévus dans le *Section 8 Program* fait ressortir la vulnérabilité de ces projets par rapport aux changements dans les conditions de financement. Par conséquent, pour en préserver la viabilité et générer quelques subventions internes, on loue un certain nombre de logements qui auraient pu constituer des loyers abordables pour des ménages à très faible revenu, selon les loyers en vigueur sur le marché, ce qui empêche de les mettre à la disposition des gens dans le besoin.

Coûts et financement du projet :

Utilisation des fonds	Total	Par logement
Coût d'achat/du terrain[1]	711 157 $	11 658 $
Coûts essentiels	2 231 496 $	36 582 $
Coûts accessoires	512 221 $	8 397 $
Intérêt sur le prêt de construction	111 348 $	1 825 $
Autres (mise de fonds)[2]	71 325 $	1 169 $
Total	**3 637 547 $**	**59 632 $**

Nota :
1 Les coûts d'achat comprennent le paiement des arriérés de taxes, les privilèges des réparateurs, les frais municipaux ainsi que les coûts de saisie hypothécaire engagés.
2 La mise de fonds du groupe prévoyait une réserve pour éventualités et de construction.

Financement de l'aménagement :

Origine des fonds	Taux	Conditions	Montant
Prêteur privé	Taux préférentiel majoré de 1,25 %	18 mois (15 mois pour la rénovation, 3 mois pour stabiliser les loyers et transformer le financement en permanent[1]).	884 056 $
Fonds en capitaux du HPD de la ville	1,0 %[2]	19 à 24 ans tout dépendant de l'immeuble	630 817 $
Fonds accordés à la ville conformément au programme HOME	0 %[2]	Conditions simultanées, prêt-subvention à échéance	2 021 349 $
Mise de fonds du groupe	Liquide		101 325 $
Total			**3 637 547 $**

Nota :
1 Le prêt de construction demeure ouvert; la transformation en financement permanent est toujours en suspens.
2 Ce chiffre exclut les frais de gestion bancaire s'élevant à 0,25 %.

Enterprise Nehemiah Development Corporation
Baltimore, Maryland

Aperçu :

En 1987, on a établi un nouveau partenariat l'*Enterprise Nehemiah Development Corporation*, dont l'objectif bien précis consistait à faciliter l'initiative du même nom. Ce partenariat a rassemblé environ 21 millions de dollars de fonds provenant de toute une gamme de sources, notamment l'administration municipale, le gouvernement de l'État ainsi que le gouvernement fédéral, de même que d'oeuvres de bienfaisance et d'entreprises du secteur privé, pour revitaliser un quartier particulièrement défavorisé de Baltimore. En offrant de nouvelles possibilités d'accession à la propriété, le projet a aidé à stabiliser le quartier, créé un sentiment fort d'appartenance à la collectivité et permis le remodelage du milieu des affaires à l'échelle municipale. En tout, on a construit 283 maisons en rangée avec trois chambres et remis en état 17 logements entre 1990 et 1991. Ces maisons ont été vendues à des résidents qui demeuraient déjà dans le quartier, à des prix abordables pour des ménages à faible et très faible revenu.

Historique :

Préoccupé essentiellement des besoins de deux quartiers de Baltimore aux prises avec des problèmes sociaux graves, le partenariat a amorcé ses activités au milieu des années 80, époque à laquelle 45 institutions religieuses et trois syndicats ont formé un organisme communautaire pour venir en aide aux travailleurs pauvres à faible revenu ainsi qu'aux résidents à revenu moyen en leur permettant de reprendre possession de ce qui était devenu un quartier en perdition, aux prises avec de sérieux problèmes.

Les efforts du groupe se sont articulés autour de la stabilisation du quartier en offrant des débouchés d'accession à la propriété. Les deux quartiers visés par le projet se caractérisaient par la présence de ménages à très faible revenu. Le revenu médian des deux quartiers était de 44 % et de 37 % inférieur au revenu médian de Baltimore, soit 18 000 $ (1990). La démolition, l'abandon et les incendies ont contribué au déclin de ces secteurs au cours des années 80. En 1990, 10 % des immeubles qui restaient étaient vides. En 1980, les immeubles qui existaient alors étaient évalués à 36 % seulement de l'évaluation moyenne municipale et se vendaient à des prix inférieurs à leur valeur foncière. À cause de la diminution de la valeur des immeubles et de l'augmentation de la criminalité, notamment le trafic de la drogue, le secteur était incapable d'attirer de nouveaux investissements résidentiels ou commerciaux.

Promoteur/commanditaire :

BUILD (*Baltimorians United in Leadership Development*) est intervenu activement à titre d'organisme communautaire et a effectivement exercé auprès des politiciens de la ville des pressions, qui se sont avérées efficaces et qui ont débouché sur un engagement financier à la suite des élections municipales de 1986. Grâce à la mise en place du *Nehemiah Housing Opportunity Program* en 1987, BUILD a rendu officiel un partenariat avec l'*Enterprise Fondation* qui est devenu l'*Enterprise Nehemiah Development Corporation* (ENDC) ainsi que le principal commanditaire de l'effort de revitalisation. Voici les quatre objectifs que l'ENDC s'est fixé :

- la stabilité résidentielle en offrant des possibilités d'accession à la propriété;
- intensifier le développement commercial;
- faire disparaître les terrains vacants;
- approfondir l'engagement communautaire.

Autres partenaires/engagement financier :

L'ENDC a travaillé en étroite collaboration avec un certain nombre de partenaires au réaménagement du secteur.

La ville de Baltimore a vendu 17 immeubles existants déjà et qui étaient repris, de même qu'un terrain vague (pour 283 maisons) pour la somme de 1 $ chacun.

Sept institutions religieuses de la municipalité ont versé 2,2 millions de dollars sous la forme d'un prêt de construction (sans intérêt pendant sept ans).

L'État du Maryland a émis des obligations-recettes hypothécaires qui ont permis d'obtenir 11,2 millions de dollars; ces fonds ont été versés dans un pool de fonds pour les prêts hypothécaires de premier rang et ont servi par la suite à financer des prêts hypothécaires à taux d'intérêt bas destinés aux acheteurs de maison.

Le HUD a accordé une subvention de 4,2 millions de dollars destinée à financer des prêts hypothécaires de deuxième rang pouvant atteindre 15 000 $ par logement. La ville de Baltimore a fourni 12 millions de dollars qui ont servi à défrayer différents coûts de démolition, d'amélioration des entreprises publiques et d'infrastructure et a versé un apport sous la forme de capitaux permettant d'offrir des prêts-subventions hypothécaires de troisième rang destinés aux acheteurs de maison et de couvrir les frais. La ville a également renoncé à percevoir des frais municipaux et prévu un certain assouplissement de codes s'appliquant aux logements remis en état.

L'*Enterprise Foundation* a offert l'assistance technique qui a permis de planifier le réaménagement ainsi que le financement des prêts hypothécaires subséquents.

Une filiale de l'*Enterprise Foundation*, l'*Enterprise Construction Corporation*, a également administré la construction neuve.

Une société de services publics a remplacé et allongé gratuitement des canalisations se rendant aux maisons neuves. Le programme d'allégement fiscal de l'État du Maryland prévoit pour les acheteurs de maison un allégement fiscal total de 2,3 millions de dollars sur 30 ans.

Programmes de financement auxquels on a eu accès :

Le programme Nehemiah du HUD.

La contribution de 12 millions de dollars versée par la ville était en partie constituée de fonds provenant du programme de la CDBG du HUD.

Obligations-recettes hypothécaires de l'État.

State Homeowner Tax Credit Program (allégements fiscaux) .

Regroupement :

L'engagement initial pris par la ville de verser 12 millions de dollars pour la revitalisation de quartiers et celui pris par des groupes religieux d'assurer le financement de démarrage et le financement intermédiaire ont donné son essor au début au projet de réaménagement. Le *Nehemiah Housing Opportunities Program* du HUD a ensuite fourni une autre source de financement pour sceller le potentiel du réaménagement. L'ENDC a ensuite coordonné les travaux de construction et, en collaboration avec des représentants municipaux, a conçu un processus de sélection des acheteurs de maison.

On a retenu les services d'un courtier en immeubles indépendant pour la commercialisation et la sélection préalable des candidats; cependant, il s'est avéré efficace de faire appel aux organismes communautaires ainsi qu'aux églises qui avaient financé en partie la construction, pour reconnaître les acheteurs éventuels.

Étant donné que bon nombre de résidents du secteur étaient en chômage ou sous-employés, les efforts de revitalisation passaient par la formation en cours d'emploi ainsi que l'aide au placement et aux entreprises axées sur les besoins du quartier. L'*Enterprise Foundation* travaille en collaboration avec un groupe municipal à mettre sur pied un centre de formation centralisé pour les résidents du secteur.

Incidence sur l'abordabilité :

Le prix des maisons finies, qui ont profité de la gratuité des terrains et d'une architecture modulaire rentable, était établi à 58 500 $ (financé conjointement par un prêt hypothécaire de premier rang lié aux obligations-recettes hypothécaires de 37 500 $, un prêt hypothécaire de deuxième rang de !4 000 $ provenant du

programme *Nehemiah* (HUD) et de 6 250 $ fournis par la ville. La ville défraie également 4 000 $ en frais de clôture.). Le prêt hypothécaire de deuxième rang financé par le programme *Nehemiah* du HUD est remis à condition que le propriétaire demeure dans la maison et effectue les paiements du prêt hypothécaire de premier rang. Le prêt hypothécaire de troisième rang de la ville est également sans intérêt, non amortissable et vient à échéance si la maison est vendue. Dans la mesure où la maison sert de résidence principale et que le propriétaire continue à honorer ses paiements sur le prêt hypothécaire de premier rang, il n'a pas à payer de principal ou d'intérêt sur les prêts hypothécaires de deuxième et de troisième rang.

Étant donné que le propriétaire doit effectuer des paiements sur le prêt hypothécaire de premier rang de 37 500 $ uniquement et qu'il profite d'un taux d'intérêt bas (variant entre 4 % et 8 %, en fonction du revenu de l'acheteur), les logements sont abordables pour des ménages dont le revenu est aussi bas que 11 000 $.

Principales caractéristiques/innovations :

Le financement accordé par le *Nehemiah Housing Opportunities Program* est lié à la revitalisation du quartier et encourage l'administration municipale à compléter le financement pour rejoindre un nombre accru de ménages à faible revenu.

On a réduit au minimum les coûts en choisissant un modèle unique de maisons en rangée, construites selon une architecture modulaire. De cette façon, on a réalisé des économies d'échelle, et l'architecture modulaire a contribué à diminuer les possibilités de vandalisme au cours de la construction.

Le logement n'est que l'un des composantes d'une stratégie élargie de revitalisation. La collectivité cherche à être reconnue comme une zone commerciale *Enterprise Zone*, par l'État afin que les investissements commerciaux et à l'emploi puissent prendre de l'essor.

Personnes-ressources :

With information from HUD, 1991.

Chickie Grayson, vice-président de l'*Enterprise Construction Corporation*. Tél. : 410 427-8535.

Lawrence Cager, directeur de l'*Enterprise Foundation* - Baltimore. Tél. : 410 244-1755.

Financement de l'accession à la propriété :

Origine des fonds	Conditions	Total	Par logement
État du Maryland (émission d'obligations-recettes hypothécaires)	Taux d'intérêt fixe sur 30 ans[1].	11 250 000 $	37 500 $
Nehemiah – HUD	0 %, prêt-subvention	4 200 000 $	14 000 $
Ville de Baltimore[2]	0 %, remboursable seulement lorsque la maison est vendue.	1 875 000 $	6 250 $
Versements initiaux de l'acheteur		225 000 4 $	750 $
Total		17 550 000 4 $	58 500 $

Nota :
1 Le taux d'intérêt varie entre 4 % et 8 % en fonction du revenu des acheteurs.
2 La ville verse également une subvention de 4 000 $ pour défrayer les frais de clôture de même que les dépenses considérables pour les services et l'infrastructure.

Charlotte-Mecklenburg Housing Partnership, Inc.
Charlotte, Caroline du Nord

Aperçu :

Le *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership, Inc.* (CMHP) est une société d'aménagement et de logement sans but lucratif à grande échelle, qui a été constituée en 1988. Le partenariat a été mis en place au moment où la ville et le comté ont réuni des leaders communautaires pour étudier la pénurie de logements abordables. Le partenariat comprend l'administration municipale et le gouvernement du comté, qui reçoivent l'appui financier de programmes fédéraux et de l'État, de même que de toute une gamme d'institutions financières, de promoteurs, d'entreprises et différents organismes communautaires. Ils visent essentiellement à élargir et à maintenir le logement abordable ainsi qu'à revitaliser et à stabiliser les quartiers constitués de ménages à faible revenu et à revenu moyen dans la ville de Charlotte et dans le comté de Mecklenburg.

Le CMHP administre toute une gamme d'initiatives, notamment l'aide à l'achat de propriétés, un programme d'accession à la propriété de transition pour les locataires (PATHWAYS), et entreprend la production de collectifs de logements locatifs (en utilisant des capitaux tirés des crédits d'impôt). Le CMHP travaille en étroite collaboration avec la ville à la mise en place des composantes d'une stratégie globale de logement et de revitalisation. La principale préoccupation du partenariat dépasse le logement pour englober l'habilitation au niveau du quartier. Nous illustrons ici l'un des éléments des efforts déployés par le CMHP : la revitalisation du quartier Genesis Park et le programme d'accession à la propriété qui s'y rattache.

Historique :

Charlotte est une ville relativement prospère, qui connaît une croissance économique marquée et une augmentation importante de sa population depuis les années 80. La majeure partie de cette augmentation a été orientée vers la banlieue, et à l'instar de bon nombre de villes aux États-Unis, le centre ville s'est détérioré. Beaucoup de résidents du centre ville appartiennent à des minorités; le chômage et le sous-emploi sont élevés, et la pauvreté a envahi ce secteur. Bien que la rénovation urbaine ait été freinée et réorientée, au milieu des années 70, vers la conservation et le respect de codes, on ne retrouvait, dans certaines parties du centre ville, que des logements insalubres et inadéquats. Il s'est ensuivi l'apparition du vandalisme, des dommages matériels et l'augmentation de la criminalité. Genesis Park était l'un des quartiers de la ville dont la réputation n'était malheureusement plus à faire à cause du trafic de drogue intense et du nombre élevé et crimes violents, ce qui a en faisait l'un des secteurs les plus criminels de la ville. Pour réagir à ce problème, la ville et le CMHP ont mis sur pied une stratégie globale visant à transformer le quartier.

On a mis en oeuvre un programme actif de police communautaire. Le logement était au coeur des efforts de revitalisation déployés essentiellement pour faire disparaître avant tout la population indésirable des trafiquants de drogues grâce à un programme d'acquisition de la propriété (auprès des propriétaires non gérants) et à la transformation de propriété.

Le secteur comprend environ 12 îlots et 200 immeubles. Auparavant, la plupart d'entre eux étaient loués à des trafiquants de drogues et à d'autres individus louches qui les habitaient. Grâce à l'intervention du CMHP et de la municipalité, le secteur a repris vie, les anciens locataires ayant été remplacés par des propriétaires fiers grâce à un programme d'acquisition et de remise en état de logements.

Promoteur/commanditaire :

La revitalisation du secteur de Genesis Park a été lancée par l'église communautaire *Outreach Missionary Church*, qui a convaincu la ville de prendre des mesures décisives (en recourant à une approche axée sur la police communautaire) et le

CMHP (par le biais d'une stratégie de logement) de contribuer à la revitalisation du secteur.

Autres partenaires/engagement financier :

La ville de Charlotte a versé un apport sous la forme de fonds en immobilisations provenant de ses propres recettes et des fonds auxquels elle a droit dans le cadre de programmes fédéraux (essentiellement la CDBG), cet argent fournissant le fonds de roulement nécessaire au partenariat afin que celui-ci acquière et remette en état des logements qui existaient déjà et qu'il puisse financer des prêts hypothécaires de deuxième rang sur des immeubles, couvrant la première tranche de 10 % à 30 % des coûts. Le paiement est reporté sur une période de 30 ans, mais il devient remboursable si le prêt hypothécaire de premier rang est retiré.

Le CMHP a garanti un pool d'emprunts de 17,5 millions de dollars provenant de banques locales qui sont intervenues en tant que consortium de prêts. Ce dernier finance des prêts hypothécaires destinés aux acheteurs de maison approuvés par le CMHP. Ces prêts sont consentis à des taux d'intérêt légèrement inférieurs à ceux en vigueur sur le marché sur une période de 30 ans et défraient les 70 % à 90 % des coûts qui restent. Il n'est pas obligatoire de contracter une assurance hypothécaire.

Habitat for Humanity joue également un rôle actif dans le quartier et est en mesure de faciliter l'accès au logement pour les ménages à faible revenu incapables de se qualifier dans le programme d'accession à la propriété du CMHP. *Habitat* utilise la mise de fonds en travail ainsi que son fonds de prêt renouvelable pour réduire les paiements des propriétaires. (Onze maisons ont été construites par Habitat dans le quartier.)

Le *Home Team Initiative Partnership* de *Fannie Mae* est un partenariat constitué de 11 équipes de la NBA, destiné à revitaliser des quartiers du centre ville et à fournir des renseignements sur l'achat de maison aux propriétaires de maison éventuels au cours de salons de l'habitation et dans la publicité sur le parrainage (p. ex., participation en jours de travail et publicité au cours de différentes parties). La Fondation de *Fannie Mae* a également versé des subventions au CMHP. Le *Home Team Initiative Partnership* de *Fannie Mae* a contribué à la construction de six maisons dans le quartier Genesis Park.

Programmes de financement auxquels on a eu accès :

Fonds en immobilisations de la ville.

Fonds auxquels la ville a droit dans le cadre du programme de la CBDG.

(Dans le cas de la production de collectifs de logements locatifs (aucun dans Genesis Park), le CMHP a droit au LIHTC et aux fonds auxquels la ville est admissible conformément au programme HOME).

Regroupement :

Le CMHP achète les maisons qui existent déjà avec des fonds du gouvernement fédéral et de la municipalité (provenant essentiellement du programme de la CDBG). La plupart des maisons qui existent déjà sont des duplex, et elles sont transformées en maisons unifamiliales. Une fois les travaux de remise en état terminés, le prix de vente varie généralement entre 52 000 $ et 70 000 $; le prêt hypothécaire accessoire de deuxième rang du partenariat contribue à réduire le prêt remboursable en le ramenant à environ 80 % de ce prix.

Le CMHP coordonne l'acquisition des logements et les travaux de remise en état. La remise en état est effectuée par des entrepreneurs, et non pas par le biais de mise de fonds en travail (sauf dans le cas des maisons du programme *Habitat*).

Le CMHP souscrit aux prêts au nom du consortium de prêts. Les acheteurs de maison doivent se qualifier selon les directives de souscription du consortium de prêts du CMHP : 1 000 $ au minimum en liquidités (500 $ pour le coût initial, 500 $ pour les frais de clôture), revenu d'emploi vérifiable pouvant atteindre

115 % du revenu médian de la région (le CMHP avait l'intention d'attribuer 75 % des maisons à des ménages dont le revenu était inférieur à 80 % du revenu médian). L'accession à la propriété, alliée à l'exigence de tirer un revenu d'un emploi stable pour la souscription, représente un facteur important de la transformation et de la stabilisation du quartier.

Les ménages à faible revenu, ceux qui ont un mauvais dossier de crédit ou ont contracté une dette élevée sont référés à d'autres programmes ou continuent à recevoir des services de counseling jusqu'à ce qu'ils aient établi des antécédents valables en matière de crédit ou réduit leur dette : ils sont alors capables de passer à l'étape de la propriété.

Incidence sur l'abordabilité :

Les maisons sont vendues à des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 115 % du revenu médian de la région, bien que selon sa ligne de conduite, le CMHP limite le nombre de ménages dont le revenu est supérieur à 80 % du revenu médian à 25 % des acheteurs, sans plus. Environ 10 % des maisons ont été vendues à des ménages gagnant plus de 80 % du revenu médian de la région.

Principales caractéristiques/innovations :

Cinq ans plus tard, Genesis Park était transformé. La criminalité avait diminué de façon radicale, et l'apparence du quartier s'était améliorée. Le CMHP avait acheté 93 immeubles et en avait remis 86 en état, et *Habitat for Humanity* en avait ajouté encore 11. Environ 40 propriétaires ou locataires à ce moment-là sont demeurés dans le secteur et profitent aujourd'hui de conditions de vie nettement améliorées.

La revitalisation du quartier n'est que l'un des éléments d'une approche globale que le *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership* a adopté.

Personne-ressource :

Patrica Garrett, présidente, *Charlotte Mecklenburg Housing Partnership.*
Tél. : 704 342-0933

Coûts et financement de la construction :

Le coût total de la revitalisation de Genesis Park est de 7,6 millions de dollars. Origine des fonds : CBDG, *Innovative, Fannie Mae*, le consortium de prêts.

Jackson Metro Housing Partnership
Jackson, Mississippi

Aperçu :

Le *Jackson Metro Housing Partnership, Inc.*, est un organisme privé, sans but lucratif, créé en 1992 dans le but d'aider les habitants à faible revenu de la ville de Jackson à obtenir des logements sûrs, décents et abordables. Sa principale préoccupation consistait à aider les ménages à faible revenu et à revenu moyen à accéder à la propriété, grâce à des prêts hypothécaires accessoires de deuxième rang. Entre août 1993 et mars 1996, le partenariat avait fermé 147 prêts hypothécaires de deuxième rang. Il a directement prêté 1,7 million de dollars et mis en place 5,3 millions de dollars sous la forme de financement destiné à l'achat de maisons, montant obtenu auprès de prêteurs privés. La plupart de ces prêts ont été consentis dans des quartiers plus vieux, de type banlieue dans les parties sud et ouest de la ville, secteurs présentant une certaine stabilité, où les prix des maisons étaient modestes, et constitués d'une proportion élevée ou croissante de résidents américano-africains. Le prix des maisons dans la ville est relativement abordable; les maisons actuelles sont souvent offertes à un prix situé entre 40 000 $ et 50 000 $.

Le partenariat a été créé à l'instigation de la ville, avec l'aide de l'*Enterprise Foundation*. Le conseil d'administration se compose essentiellement d'institutions de prêt, d'entreprises de services publics, d'entreprises et d'intérêts du quartier.

Historique :

Selon une enquête effectuée en 1990, 8 000 habitations à Jackson étaient insalubres (environ 12 % du parc de logements), ce nombre augmentant d'environ 400 par année. Dans les quartiers où la valeur foncière des habitations est inférieure, un nombre considérable de maisons unifamiliales étaient achetées par des propriétaires investisseurs. La détérioration continue du quartier a poussé la ville à entreprendre une planification stratégique, facilitée en 1991 par l'*Enterprise Foundation*. Des représentants du gouvernement, des prêteurs, des défenseurs d'intérêts communautaires et des représentants d'organismes de logements sans but lucratif ont pris part à plusieurs séances de planification. Celles-ci ont débouché sur un projet préliminaire visant à former le partenariat. L'*Enterprise Foundation* a également fourni l'aide technique de démarrage, qui a été financée par la ville de Jackson et le *Department of Housing and Urban Development* des États-Unis.

Les programmes de logement de la ville, le partenariat et d'autres groupes sans but lucratif insistent beaucoup sur les aspect suivants :

- la remise en état de logements occupés par le propriétaire et de logements locatifs;
- l'accroissement du nombre de propriétaires-occupants;
- la revitalisation de petits secteurs cibles grâce à une stratégie conjointe de remise en état et de construction intercalaire neuve.

En collaboration avec l'administration municipale, des organismes sans but lucratif et des entreprises privées qui s'étaient engagées à lancer le partenariat, il a conçu un certain nombre de programmes destinés à commanditer l'accès à la propriété, à offrir des services de counseling et de formation, à agir à titre d'intermédiaire entre ses clients et les institutions de prêt au cours du processus d'achat et à offrir 20 % du financement aux propriétaires- occupants à un taux inférieur à celui en vigueur sur le marché.

Le partenariat a également joué un rôle dans l'aménagement d'immeubles résidentiels à coût abordable dans l'ensemble de la ville, en venant en aide à d'autres organismes sans but lucratif et en entreprenant ses propres projets d'aménagement. Le projet central du partenariat, annoncé en 1994, tente de reconstruire un îlot de maisons, situé rue Manship, dans le quartier Mid-Town Jackson près du centre ville, soit l'un des secteurs résidentiels les plus défavorisés de la ville. Le partenariat a regroupé les terrains nécessaires et quelques immeubles qui convenaient au projet de remise en état.

Promoteur/commandataire :

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le partenariat a été mis sur pied par la ville avec les conseils de l'*Enterprise Foundation* et la collaboration d'une partie importante des entreprises, des banques et des groupes d'intérêts communautaires de la ville.

Autres partenaires/engagement financier :

Les quatre plus grandes banques du Mississippi (la *Bank of Mississippi*, la *Deposit Guaranty*, l'*Union Planters Bank* et *Trustmark*) fournissent des prêts à un taux inférieur à celui en vigueur sur le marché, aux acheteurs d'une première maison, auxquels s'ajoutent des prêts hypothécaires de deuxième rang provenant du partenariat.

Le conseil de Jackson a constitué une banque de terrains en 1994, qui représente un mécanisme dont la ville se sert pour aliéner les immeubles à l'abandon, confisqués à des fins fiscales. Le partenariat administre les immeubles et aide la ville à aliéner les terrains vagues ou les maisons délabrées. Ceux-ci sont vendus à des organismes locaux sans but lucratif pour des frais minimaux ou leur sont cédés.

Dans le cadre du projet de Mid-Town, la ville de Jackson construira des trottoirs et installera de nouveaux conduits d'égout et d'aqueduc, alors que la *Mississippi Power & Light* améliorera la qualité de l'éclairage dans ce secteur.

Le partenariat s'efforce de compléter les activités d'*Habitat for Humanity*, également actif dans le secteur Mid-Town, en se préoccupant essentiellement de l'acquisition et de la remise en état d'immeubles qui existent déjà. Entre-temps, *Habitat for Humanity* construit 50 maisons qui seront vendues à des ménages à faible revenu.

La somme de 438 000 $ sous forme de promesses de fonds de démarrage faites par des sociétés représentées dans le conseil d'administration, à laquelle se sont ajoutées quelques autres sources de financement local, représentait l'un des principaux éléments du financement administratif du partenariat. La plupart de ces promesses couvraient une période de trois ans se terminant le 30 septembre 1995, date à laquelle elles étaient renouvelées annuellement. On prévoit d'autres renouvellements annuels dans l'avenir.

Programmes de financement auxquels on a eu accès :

Le programme HOME du HUD. La majeure partie du financement (231 000 $ en tout) pour des prêts hypothécaires de deuxième rang au cours de l'exercice de 1995 provenait des subventions accordées conformément au programme HOME, transférées par la ville. Le reste était constitué de remboursement de prêts. Tous les remboursements retournent dans ce qui est en fait un fonds de prêts renouvelable. Au cours de l'exercice de 1995, ces remboursements se sont élevés à 62 620 $.

CDBG. Une proportion modeste des frais administratifs est financée par des fonds obtenus dans le cadre du programme de la CBDG.

Regroupement :

La principale activité du partenariat consiste à consentir des prêts hypothécaires de deuxième rang à taux d'intérêt bas conjointement avec des prêts hypothécaires de premier rang traditionnels. Au début du programme, les banques se sont engagées à combler jusqu'à 16 millions de dollars de prêts du portefeuille de prêt sur une période de cinq ans. Ce soutien permet aux partenariats de consentir des prêts aux acheteurs à faible revenu et aux investisseurs dans des projets de restauration de logements destinés aux ménages à faible revenu. Le partenariat travaille en collaboration avec les acheteurs éventuels à obtenir le financement nécessaire auprès des institutions de prêts participantes. Des prêteurs offrent des prêts hypothécaires à environ un point de pourcentage de moins que le taux en vigueur pour 80 % du montant financé. Des emprunteurs paient les frais de clôture habituels ainsi que des frais de montage de 500 $ pour le prêt bancaire, bien que la majeure partie des frais de clôture puisse être financée grâce au regroupement de prêts conjoints.

Jusqu'à aujourd'hui, aucun des prêt des prêteurs n'a été vendu sur les marchés hypothécaires secondaires. Bien que bon nombre de ces prêts puissent être vendus, les prêteurs ont préféré les garder dans leur portefeuille.

Pour financer ces prêts hypothécaires de deuxième rang, le partenariat (en utilisant des fonds fédéraux qui sont transférés par la ville) fournit les 20 % du financement qui restent à un taux d'intérêt de 2 % (taux fixe). Ce prêt hypothécaire de deuxième rang et le prêt hypothécaire de premier rang sont consentis sur une période de 25 ans. Le taux mixte des deux prêts était égal à 6,5 % à la fin de 1995.

Au cours de l'exercice de 1995, le partenariat a investi près de 248 000 $ en prêts hypothécaires de deuxième rang, soit une réduction marquée par rapport à la ruée de la première année, au cours de laquelle près de 1,5 million de dollars avaient été prêtés, l'année précédant celle où les fonds disponibles aux fins de prêt se sont épuisés. Le double de l'activité de 1995 (près de 500 000 $ en prêts) est prévu pour l'exercice de 1996. Il s'agit de l'objectif du plan d'affaires original du partenariat.

Comme complément à ces efforts de réaménagement du quartier, le partenariat a conçu un programme de location avec option d'achat destiné aux ménages à très faible revenu, incapables de se qualifier pour des prêts d'achat de maison parce que leur revenu est trop bas, parce qu'ils ne disposent pas des fonds nécessaires pour effectuer le versement initial ou que leur crédit est trop mauvais. Huit maisons existantes et qui ont été achetées et remises en état par le partenariat ont été louées par des locataires à très faible revenu avec une option d'achat. Actuellement, les gens qui vivent dans ces maisons paient un loyer qui est en moyenne de 375 $ par mois et sont censés être admissibles à un prêt pour l'achat d'une maison dans un délai de six à deux ans, selon leur situation.

Incidence sur l'abordabilité :

Le programme est commercialisé pour les ménages dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 60 % du revenu médian de la région, qui en 1996, était de 22 440 $ pour un ménage de quatre personnes. La plupart des sources de financement du partenariat permettraient de subventionner des ménages dont le revenu atteint 80 % du revenu médian (29 900 $ pour un ménage de quatre personnes), mais le partenariat s'en tient à ces lignes directrices plus sévères. La norme de 60 % du revenu médian repose sur la croyance que les ménages dont le revenu est supérieur à ce niveau ont de bonnes chances d'être capables d'acheter une maison sur les marchés du centre ville dont les prix sont abordables et qu'ils n'auront pas besoin de subvention.

Principales caractéristiques/innovations :

Le faible coût du logement représente l'un des principaux éléments qui facilite le programme d'accession à la propriété à coût abordable. L'initiative utilise efficacement des subventions du gouvernement fédéral obtenues conformément aux programmes HOME et de la CDBG pour la mise en place du financement privé destiné aux ménages qui autrement n'auraient pas été bancables.

Le partenariat commandite des services de formation et de counseling en matière d'accession à la propriété, agit à titre d'intermédiaire entre ses clients et les institutions bancaires au cours du processus d'achat et inspecte les demeures choisies par des clients, aide à trouver des entrepreneurs pour les rénovations nécessaires et fournit des services de counseling après achat. Cet engagement continu à l'égard des clients aide à réduire au minimum le risque de défaut pour les prêteurs.

Personnes-ressources :

Source : *Enterprise Foundation* - Base de données sur les pratiques exemplaires de l'*Enterprise Resource Center* (http://www.enterprisefoundation.org)

Voskamp Village Townhomes
Pittsburgh, Pennsylvanie

Aperçu :

Le projet, qui tire à sa fin, offre 10 maisons en rangée unifamiliales à vendre à des ménages dont le revenu peut atteindre 115 % du revenu médian de la région métropolitaine de Pittsburgh, redressé en fonction de la taille des ménages. Le promoteur est une société sans but lucratif établie par un conseil de quartier aux fins d'aménagement. Le partenariat est constitué d'une banque commerciale, qui a fourni une partie du financement de la construction, de trois fonds communautaires, d'une fondation, qui a versé des subventions servant à couvrir les frais d'exploitation et d'aménagement du commanditaire sans but lucratif ainsi que de l'agence de réaménagement municipal, qui a consenti des prêts et accordé des subventions provenant de différents fonds pour une partie du financement de la construction et l'ensemble du financement permanent aux acheteurs de logements.

Historique :

Le *Spring Garden Neighborhood Council* a travaillé avec la *North Side Leadership Conference* (organisme communautaire et groupe d'aménagement pour plusieurs quartiers) et l'*Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh* à l'aménagement d'un terrain vague destiné à devenir un emplacement pour logements abordables de type propriétaire-occupant. Il y avait déjà eu des brasseries sur ce terrain vague à partir de 1907, qui avaient été démolies en 1927. Dernièrement, l'emplacement avait servi à entreposer de l'équipement de construction.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par le *Spring Garden Neighborhood Council* pour favoriser la revitalisation de ce quartier actuellement habité en grande partie par des descendants des premiers résidents, qui étaient des Allemands.

Partenaires/engagement financier :

La *Northside Leadership Conference*, créée en 1981, a aidé le *Spring Garden Neighborhood Council* dans différents domaines, tels que la création d'un levier d'aménagement, de même que les processus d'aménagement et de financement.

La *PNC Bank* (autrefois la *Pittsburgh National Corporation*) a fourni une part importante du financement de la construction.

La Fondation de la PNC, créée par la PNC, à titre de filiale de développement communautaire de la banque en 1991, a accordé une subvention destinée à couvrir une partie des frais d'administration et d'aménagement du promoteur sans but lucratif.

Le *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development* (PPND) a accordé une subvention destinée à couvrir une partie des frais d'administration et d'aménagement du promoteur sans but lucratif.

Le *Community Design Center of Pittsburgh*, créé en 1993, a versé une subvention destinée à couvrir une partie des frais d'administration et d'aménagement du promoteur sans but lucratif ainsi que l'aide à la conception.

L'*Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh* (URA) a fourni de l'aide technique et une partie du financement de la construction ainsi que le financement permanent aux acheteurs de logements.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Programme de subvention et de prêt pour la construction de l'organisme de réaménagement municipal. Les fonds proviennent de programmes municipaux, d'État et fédéraux. Les prêts consentis par le *Pittsburgh Housing Construction Fund* (PHCF) et le *Community Development Investment Fund* (CDIF) proviennent de programmes municipaux, d'État et fédéraux

qui se recoupent. Certaines de ces sources comprennent le programme *Community Development Block Grant* (CDBG), les sommes allouées à l'État de la Pennsylvanie provenant de toute une gamme de programmes, les sommes allouées pour le réaménagement à la ville de Pittsburgh et le remboursement de prêts antérieurs.

Regroupement :

Ce projet a été rendu possible grâce au fait que le conseil de quartier a réussi à obtenir de l'aide technique pour la création d'un levier d'aménagement et à attirer le financement nécessaire. L'aide est venue d'un organisme communautaire de groupe de développement pour plusieurs quartiers, de même que de l'organisme municipal de réaménagement. La région de Pittsburgh possède également un consortium de fondations municipales (PPND), qui a accordé des subventions pour le fonctionnement de groupes de développement communautaire sans but lucratif. La fondation de la banque commerciale s'occupant du financement de la construction a également accordé une subvention au promoteur sans but lucratif pour les coûts d'exploitation.

Les acheteurs de maison pouvaient contracter un emprunt auprès de n'importe quelle source, mais ils pouvaient s'adresser à certains programmes gouvernementaux, visant notamment à aider les ménages à faible revenu à avoir accès à la propriété. Les programmes d'accession à la propriété de Pittsburgh offrent aux ménages admissibles un prêt hypothécaire avec un rapport prêt-valeur élevé, dont le taux d'intérêt fixe est inférieur à celui en vigueur sur le marché. Les demandes sont limitées par un revenu maximum. Les exigences en matière de versement initial varient entre 3 % et 5 %, auxquelles s'ajoutent des frais de clôture. Les ménages admissibles sont soit des acheteurs d'une première maison, soit des ménages achetant une maison dans les quartiers visés. L'ensemble d'habitation de Voskamp s'est qualifié pour le *Target Neighborhood Program*.

La PNC a également consenti des prêts découlant de ses programmes établis à partir de la CRA. Ils ressemblent au PHOP et aux programmes de prêts hypothécaires abordables de *Fannie Mae*.

Incidence sur l'abordabilité :

Le projet offre 10 maisons en rangée unifamiliales à vendre. Une fois les différentes subventions demandées, les logements se vendront au prix de 78 000 $, soit un prix abordable pour les ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 115 % du revenu médian de la région.

Principales caractéristiques/innovations

L'organisme communautaire et groupe d'aménagement pour plusieurs quartiers a offert de l'aide technique en plus de celle offerte par l'administration municipale. Le *Community Design Center* fournit de l'aide financière et assure l'examen de l'architecture de l'ensemble d'habitation.

Les programmes de prêts hypothécaires abordables avec des versements initiaux bas et des taux d'intérêt inférieurs à ceux en vigueur sur le marché ont contribué à rendre l'accession à la propriété abordable pour les ménages visés. Cependant, l'objectif est plus libéral, soit les ménages à revenu moyen dont le revenu est égal ou inférieur à 115 % du revenu médian de la région.

Personne-ressource :

Bob Sheehan, McLean, Virginie.
Tél. : 703 893-9185.

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total	Par logement
Acquisition/terrain	55 000 $	5 500 $
Coûts essentiels	914 096 $	91 410 $
Coûts accessoires	106 044 $	10 604 $
Intérêt sur le financement de la construction	26 821 $	2 682 $
Autres [1]	30 516 $	3 052 $
Total	1 132 477 $	113 248 $

Nota :
1 coûts de vente et frais

Development financing			
Origine des fonds	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
PNC Bank – construction	8,5 %		601 461 $
PHCF[2] – prêt	6,55 %		150 000 $
PHCF – subvention			250 000 $
CDIF[3]			25 000 $
PPND[4]			55 000 $
Fondation PNC – subvention	S.O.		15 000 $
Community Design Center	S.O.		5 500 $
Autres[5]			30 516 $
Total			**1 132 477 $**

Nota :
2 *Pittsburgh Housing Construction Fund - Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh.*
3 *Community Development Investment Fund, Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh.*
4 *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development.*
5 Frais et droits de mutation.

Financement permanent :

S.O. - les acheteurs font eux-mêmes les démarches pour obtenir leur financement. Ils pouvaient faire appel à un prêteur indépendant ou encore avoir accès aux programmes de prêts hypothécaires abordables de la PNC *Bank* ou au *Pittsburgh Home Ownership Program* administré par la ville.

Florida State Housing Initiatives Partnership

Aperçu :

En 1992, l'État de la Floride a adopté une loi (la *Sadowski Act*) assurant un flux spécialisé de fonds dans les programmes de logement administrés par le gouvernement de l'État et les administrations municipales. On obtient des recettes grâce au droit de timbre sur la documentation des transactions immobilières. Le *State Housing Initiatives Partnership* (SHIP), qui représente l'un des programmes financés par cette source de recettes, a été créé spécialement pour encourager les initiatives municipales et en tant qu'incitatif à établir des partenariats publics-privés pour la construction, la remise en état et la conservation de logements abordables. Les fonds sont versés tous les mois aux collectivités admissibles et déposés dans le *Local Government Housing Trust*.

Historique :

L'un des premiers fonds de logement en fiducie aux États-Unis a été mis en place dans le comté de Dade en Floride en 1983, à l'aide d'un prélèvement sur l'enregistrement de documents relatifs aux transactions immobilières commerciales, et bon nombre de défenseurs d'intérêts ont cherché à étendre ce concept à l'échelle de l'État. Le SHIP et les programmes de logement de l'État qui s'y rattachent découlent des recommandations émises par un groupe de travail ad hoc formé par le gouverneur en 1991 et constitué de représentants des secteurs de l'aménagement et des prêts ainsi que de l'ensemble des défenseurs du logement abordable et d'employés à l'assemblée législative. Une coalition à grande échelle, regroupant encore une fois des intérêts privés et communautaires, a exercé des pressions efficaces pour l'adoption des recommandations émises par le groupe de travail ad hoc, et, à la suite de certains compromis, la loi a été adoptée en 1992. Au début, on a augmenté le droit de timbre en le faisant passer de 60 à 70 cents afin d'obtenir 10 cents par tranche de 100 $ pour les transactions enregistrées; en 1995, la loi a ajouté encore 10 cents par tranche de 100 $ provenant des recettes existantes du droit de timbre. La loi divise les produits de ce prélèvement de façon telle que 31 % sont remis à des programmes d'État, et 69 % des fonds sont alloués à des initiatives municipales par le biais du SHIP. En 1996, on a recueilli en tout 114 millions de dollars de cette source, dont 79 millions de dollars ont été alloués au SHIP.

Promoteur/commanditaire :

C'est l'assemblée législative de l'État qui a mis en place cette loi et le programme initial, auxquels ont souscrit, dans une large mesure, un vaste éventail d'organismes communautaires et d'administrations municipales et le secteur privé.

Autres partenaires/engagement financier :

La seule source de financement du SHIP est le prélèvement spécialisé sur le droit de timbre s'appliquant aux documents. Cependant, certains projets peuvent faire appel aux fonds du SHIP regroupés avec d'autres sources, notamment d'autres sources de fonds publics, telles que le programme de la CDBG du gouvernement fédéral, le programme HOME, les obligations-recettes hypothécaires, d'autres programmes d'État, ou encore avec des fonds privés, y compris les capitaux liés au LIHTC.

Programmes de financement auxquels on a eu accès

Le droit de timbre s'appliquant aux documents est la principale source de financement de l'État. Chaque initiative peut avoir accès à plusieurs sources.

Regroupement :

L'un des principaux éléments du SHIP est l'exigence voulant que chaque gouvernement local (ville ou comté) adopte un règlement pour les fins suivantes :

- établir un fonds local en fiducie d'aide au logement abordable (en tant que dépositaire des fonds obtenus);

- établir un plan local d'aide au logement, qui expose en détail les stratégies et les mécanismes à mettre en oeuvre (ce plan peut couvrir une période variant entre un et trois ans);

- instituer la responsabilité de la mise en oeuvre du programme d'aide à l'accession à la propriété;

- former un comité consultatif constitué de représentants de chacun des projets de construction résidentielle, du secteur immobilier, des banques, des travailleurs engagés dans la construction de maisons, de défenseurs des ménages à faible revenu, d'un fournisseur de logements abordables et de trois autres membres;

- encourager des partenaires appropriés des secteurs public et privé à s'engager à former des partenariats afin de regrouper les ressources et de réduire les coûts du logement pour les bénéficiaires.

La *Florida Housing Coalition*, financée par le *Florida Affordable Housing Catalyst Program*, fournit l'aide technique nécessaire aux municipalités. Cette aide en matière de sensibilisation et de formation, de même que l'aide directe offerte, porte sur les activités d'aménagement ainsi que sur les activités de gestion permanente de portefeuille et administratives.

Il faut préparer annuellement un rapport qui expose la façon dont les fonds ont été utilisés (et faisant le point sur les autres fonds publics et privés auxquels on a eu accès ou qui ont été mis en place).

Dans un cas, celui du comté de Hillsborough, les fonds du SHIP ont servi à mettre sur pied un fonds de garantie d'emprunt et à mettre les prêteurs municipaux au défi de consentir des prêts à des taux d'intérêt réduits aux acheteurs d'une première maison en échange d'une garantie de prêt. Le comté a également offert d'accorder les fonds qui manquaient ainsi que des prêts destinés à couvrir le versement initial et comportant des paiements différés sans intérêt sur une période de 15 ans. On a consenti environ 370 prêts hypothécaires de premier rang d'une valeur de 1,15 million de dollars prélevés dans les fonds du SHIP, qui représentent 21,4 millions de dollars en prêts hypothécaires de premier rang.

Dans une autre collectivité, on a mis en place des fonds du SHIP dans une proportion 5:1 : une somme de 250 000 $ provenant des fonds du SHIP alliée à une somme de 250 000 $ en dons en nature a permis à un organisme communautaire sans but lucratif d'assurer des prêts hypothécaires provenant de la *State Housing Finance Authority* (100 000 $) et d'un prêteur privé (444 405 $) pour la construction d'une nouvelle maison d'hébergement pour les femmes violentées.

Incidences sur l'abordabilité :

La population visée par les initiatives conformément au SHIP est constituée des ménages à très faible et à faible revenu ainsi qu'à revenu moyen (c.-à-d. ceux dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian de la région). Les organismes à but lucratif et sans but lucratif peuvent présenter une demande au nom de la population visée.

Les destinataires de toute initiative municipale financée par le biais du programme SHIP paient un loyer ou effectuent des paiements hypothécaires (taxes et assurance compris), qui ne dépassent pas 30 % du revenu brut annuel médian de la région. Il arrive qu'un ménage paie un montant supérieur à 30 % de son revenu uniquement si le prêteur institutionnel du prêt hypothécaire de premier rang est assuré que celui-ci peut payer le montant supplémentaire, qui dépasse la référence de 30 %.

Principales caractéristiques/innovations :

Le *State Housing Initiatives Partnership* est extrêmement souple et encourage fortement les initiatives municipales. En exigeant l'adoption d'un règlement, il fait en sorte que les politiciens à l'échelle locale sont sensibilisés aux problèmes

et qu'ils les reconnaissent. De même, l'engagement du secteur privé dans la mise en place et la surveillance du plan local d'aide aux programmes contribuent à sensibiliser et à faire participer davantage le secteur privé.

Les fonds du SHIP sont attribués selon une formule par habitant, le montant minimum auquel on peut avoir droit est de 350 000 $ et le montant maximum, de 5 millions de dollars.

Les 67 comtés ainsi que les 42 villes qui ont droit à des fonds dans le cadre du programme de la CDBG prennent part au plan local d'aide au logement et l'ont adopté. On a mis sur pied de nouveaux partenariats et programmes de logement aux endroits où il n'en existait pas encore, alors que dans d'autres collectivités, on s'est servi du SHIP pour renforcer et élargir les programmes en place.

Parmi les programmes connexes financés par le biais du prélèvement sur le droit de timbre et administrés par l'État, mentionnons l'*Affordable Housing Guarantee Program*, le *Homeownership Assistance Program*, un programme de prêt à l'aménagement préalable ainsi que le programme *State Apartment Incentives Loan* (SAIL) (prêts hypothécaires de deuxième rang à taux d'intérêt bas consentis à des promoteurs immobiliers pour la construction ou la remise en état d'immeubles d'habitation, comportant un emprunt avec constitution d'un compte d'affectation de 20 % pour les ménages à très faible revenu). Ceux-ci s'ajoutent à l'ensemble des instruments mis à la disposition des municipalités pour répondre aux besoins en logement.

Personne-ressource :

Robin Grantham, *State of Florida Housing Finance Agency*. Tél. : 850 488-4197.

Coûts et financement de la construction :

Au cours du seul exercice 1996-1997, 20,1 millions de dollars des fonds du SHIP ont été mis en place avec 22 millions de dollars supplémentaires provenant d'autres fonds publics et 127 millions de dollars de financement privé (plus de 149 millions de dollars en tout) pour aider à la production de 4 277 logements. Depuis 1992, plus de 27 000 logements abordables ont été produits dans le cadre d'initiatives liées au SHIP[2].

Tacoma - Rental Apartment

Aperçu :

Alors que le principal auteur de ce projet était l'organisme communautaire d'aide sociale et de logement, un réseau municipal de sociétés de financement du logement des secteurs public et privé ont joué un rôle important en permettant au projet d'atteindre son objectif : offrir des logements abordables et sûrs à des ménages à faible revenu.

Le collectif d'habitation comportant 60 logements a été produit par un organisme communautaire sans but lucratif en collaboration avec un consortium de prêteurs, la *Washington Community Reinvestment Association* (WCRA), et le fonds de logement en fiducie de l'État et grâce aux capitaux tirés des crédits d'impôt obtenus par l'intermédiaire de la *Local Initiatives Support Corporation* (LISC). La ville a fourni de l'aide supplémentaire, et l'ensemble d'habitation profite d'une initiative de l'État qui encourage les travaux d'aménagement dans le centre ville à l'aide d'un allégement fiscal. L'immeuble de rapport est situé dans la partie nord du centre ville, à proximité des services de transport, des services et des écoles.

Historique :

L'organisme sans but lucratif qui commandite le projet est une société de développement communautaire qui offre toute une gamme de services, notamment un programme d'emploi et de formation, des services de désintoxication et de logement. L'initiative actuelle porte sur un immeuble d'habitation autonome pour les ménages à faible revenu.

Le fonds de logement en fiducie *Washington State Community and Economic Trade* (CTED) de l'État de Washington est l'un des premiers fonds aux États-Unis (établi en 1986 grâce aux recettes exclusives provenant des intérêts de comptes de dépôt de propriétés immobilières entre les mains de tiers, mais également financé par les crédits alloués par l'État). Le fonds en fiducie a mis en place une stratégie comportant quatre volets afin d'assurer l'abordabilité à long terme : des prêts amortis à long terme (généralement sur une période de 50 ans), des clauses restrictives qui s'appliquent au terrain, des calendriers de prêt hypothécaire avec participation à la plus-value ainsi qu'une commission sur prêt de 1 %. Le fonds en fiducie administre les trois programmes suivants : le *Home Investment Partnership Program* (HOME), l'*Affordable Housing Program* (AHP) et le *Housing Assistance Program* (HAP).

Les partenaires du secteur privé dans ce projet sont relativement passifs, fournissant des fonds par l'entremise d'un consortium de prêts regroupés et d'un fonds constitué à partir de crédits d'impôt pour le logement destiné aux ménages à faible revenu, administré par la LISC. La WCRA est une association sans but lucratif qui canalise les fonds des prêteurs qui acceptent de prendre part au financement de logement abordable, tout en réduisant les risques et en respectant les exigences de la CRA. La WCRA a été établie à la demande pressante de représentants de la *Federal Reserve Bank* à la suite des efforts déployés pour accroître la conformité à la CRA au début des années 90. À peu près tous les prêteurs, que ce soit des prêteurs locaux et des prêteurs inter-États possédant des succursales dans l'État de Washington, font partie de la WCRA.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par un groupe communautaire déjà établi, dont les activités consistaient à fournir des services sociaux et de logement dans le quartier. Celui-ci possède et administre un certain nombre d'autres installations et d'appartements dans le secteur.

Autres partenaires/engagement financier :

Fonds de logement en fiducie de l'État de Washington, le CTED : un prêt de 1 122 500 $ au taux de 1,5 %, remboursable sur une période de 50 ans. Il est garanti comme un deuxième acte de fiducie (prêt hypothécaire) sur l'immeuble qui, en plus de garantir le prêt, contribue à faire en

sorte que l'immeuble continue à être mis à la disposition de ménages à faible revenu.

Le *Washington Community Reinvestment Association* (WCRA) : un prêt permanent de 750 000 $ au taux de 9,25 % sur une période de 30 ans (le taux établi par la WCRA est stabilisé au taux fixé par le Trésor américain sur une période de 30 ans auquel s'ajoute 150 points de base et est fixé 30 jours avant la signature). Le prêt de construction qui se rattache au projet a été fourni par une banque de la WCRA.

La LISC (par l'entremise du fonds national de capitalisation de sa filiale) a fourni des capitaux tirés des crédits d'impôt au montant de 2 260 000 $ de même qu'un prêt de 23 500 $. Les capitaux tirés des crédits d'impôt de l'investisseur, qui s'élèvent à 2 620 000 $, sont établis sur une période de 10 ans, en fonction de crédits annuels de 443 756 $ vendus à 60 cent le dollar de crédit, ce qui permet d'obtenir 2,26 millions de dollars pour l'ensemble d'habitation.

Une subvention de 50 000 $ accordée par la ville de Tacoma (fonds provenant du programme de la CDBG du HUD).

Le secteur profite d'une mesure incitative de l'État, mise en place à titre de projet pilote par l'État, destinée à stimuler la production de logements dans les centres urbains. Cette mesure réduit efficacement l'impôt foncier d'environ 600 $ par logement par année, ce qui contribue à augmenter les bénéfices nets d'exploitation.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Fonds de logements en fiducie de l'État.

LIHTC.

Les fonds versés par la ville de Tacoma obtenus dans le cadre du programme de la CDBG (du HUD).

Regroupement

Le groupe commanditaire sans but lucratif a réussi à présenter une demande au fonds en fiducie de l'État de Washington, le CTED qui travaille en étroite collaboration avec la WCRA. La LISC a apporté de l'aide en garantissant le placement des capitaux pour réduire le fardeau de la dette pour l'ensemble d'habitation, ce qui a permis de fixer les loyers à des niveaux très abordables. L'engagement du fonds de logement en fiducie de l'État a permis de regrouper les fonds nécessaires étant donné que le financement limite les risques pour les prêteurs privés.

Incidence sur l'abordabilité :

Tous les logements seront loués à des ménages à très faible et à faible revenu. La structure des loyers vise à assurer l'abordabilité aux ménages à très faible revenu, 15 logements étant mis à la disposition de ménages dont le revenu est égal à 30 % du revenu médian et le restant des logements, de ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 45 % du revenu médian de la région. Par conséquent, les loyers se situent entre 288 $ pour un logement avec une chambre et 342 $ pour un logement avec trois chambres. Des loyers comparables sur le marché varient entre 415 $ (une chambre) et plus de 700 $ (trois chambres).

Principales caractéristiques/innovations :

Utilisation du fonds en fiducie de l'État et recours au consortium de prêteurs. Il n'y a pas de supplément au loyer permanent; l'ensemble d'habitation parvient à offrir ces loyers à cause du regroupement de fonds à faible taux d'intérêt et de capitaux.

Personne-ressource :

June Reed/Susan Duren, *Washington Community Reinvestment Association*.
Tél. : 1 800 788-6508.

Coûts et financement de la construction :	
Utilisation des fonds	**Total**
Terrain	370 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	3 557 250 $
Coûts accessoires et frais	662 218 $
Total	**4 859 468 $**

Financement permanent: (en fonction d'estimation établie avant les travaux de construction)			
Origine des fonds	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
WCRA (consortium de prêteurs)[1]	9,25 %	30 ans	750 000 $
Washington (fonds de logement en fiducie CTED)	1,5 %	50 ans	1 122 500 $
National Equity Fund de la LISC (LIHTC)	mise de fonds	S.O.	2 620 000 $
Prêt de la LISC			23 500 $
Ville de Tacoma			50 000 $
Total			**4 859 468 $**

Remarques :
1 Prêt de construction fourni par une banque membre du consortium de la WCRA, qui a ensuite organisée le financement permanent.

Règlement sur les *Affordable Dwelling Unit (ADU)* Comté de Fairfax, Virginie

Aperçu :

Le règlement sur les *Affordable Dwelling Units* (ADU) crée un partenariat entre l'administration municipale et un promoteur privé. Il produit un petit nombre de logements abordables, à vendre ou à louer, sans subvention du gouvernement. Le promoteur est habituellement un constructeur tenu de fournir des logements abordables en vertu du règlement sur les *Affordable Dwelling Units* (ADU) du comté de Fairfax, exigence relative au zonage d'inclusion dans les lotissements qui respectent certaines conditions. Il n'est pas nécessaire d'obtenir des fonds du gouvernement.

Voici deux exemples portant sur un projet d'accession à la propriété et la production de logements locatifs.

L'ensemble d'habitation de type propriétaire-occupant s'appelle *McNair Farm* et est situé dans le comté de Fairfax; il comprend 18 maisons en rangée individuelles à vendre à des acheteurs d'une première maison, dont le revenu est égal à 70 % du revenu médian de la région métropolitaine de Washington, redressé en fonction de la taille des ménages. L'ensemble d'habitation comprend 144 logements, y compris les 18 ADU. Ces logements comprennent quatre chambres et deux salles de bain.

Un projet de production de logements locatifs, le complexe d'appartements à louer de *Jefferson at Fair Oaks* dans le comté de Fairfax en Virginie, fournit en tout 12 logements locatifs abordables dans un ensemble constitué de 182 logements. Quatre de ces appartements sont destinés à des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 50 % du revenu médian de la région métropolitaine de Washington, redressé en fonction de la taille des ménages, et huit, à des ménages dont le revenu est égal à 65 % du revenu médian de la région.

Historique :

Le programme relatif aux ADU du comté de Fairfax s'applique à tous les projets du comté qui sont soumis à des changements de zonage, à des exceptions, à l'approbation du plan d'ensemble ou du plan parcellaire de lotissement et qui présentent les conditions suivantes :

- l'endroit doit être aménagé selon une densité supérieure à une habitation à l'âcre;
- l'emplacement contient 50 logements ou plus;
- l'emplacement se trouve à l'intérieur d'un secteur approuvé, desservi par des égouts.

Il existe des exceptions qui comprennent, entre autres, les structures de quatre étages ou plus et qui disposent d'un ascenseur, ou une demande qui implique des offres (dons de terrain ou de fonds accordés au comté en échange d'une densité accrue).

Le règlement sur les ADU prévoit ce qui suit :

- pour les maisons individuelles ou les logements mitoyens, une prime de densité de 20 % alliée à l'exigence voulant que 12,5 % de tous les logements à construire sur l'emplacement soit des habitations à coût abordable;
- pour les collectifs d'habitation sans ascenseur ou les collectifs avec un ascenseur, de trois étages ou moins, une prime de densité de 10 % alliée à l'exigence voulant que 6,25 % des logements à construire sur l'emplacement soit des habitations à coût abordable.

En 1971, on a conçu un programme relatif aux ADU dans le comté de Fairfax, qui n'a cependant jamais été mis en oeuvre à cause d'une contestation judiciaire et de la décision rendue par la cour suprême de l'État, qui a décrété ce programme n'était pas constitutionnel. L'assemblée législative de la Virginie a effectivement voté une loi qui a permis l'adoption de règlements sur les ADU par les administrations municipales en 1989, stipulant que l'assemblée

législative de l'État doit approuver la version finale du règlement. Cette loi a résisté à une contestation judiciaire.

Le programme actuel relatif aux ADU a été conçu en 1989 par un comité formé par le conseil des superviseurs du comté et constitué de représentants d'administrations municipales et des organismes de citoyens et de développement communautaire. Les organismes de développement communautaire ont également établi un organisme communautaire (AHOME), qui subventionne la mise au point de programmes destinés à fournir des logements abordables. Les constructeurs et les promoteurs représentent un atout majeur de l'organisme dont font partie des leaders de la collectivité et des cadres d'entreprises provenant d'autres secteurs d'activité.

Le règlement sur les ADU a été approuvé par le conseil des superviseurs du comté à la fin de 1989, et l'assemblée législative de l'État en 1990, la date de son entrée en vigueur était fixée au 1er juillet 1990. AHOME s'est engagé à fond à le mettre en place et à l'examiner ainsi qu'à mettre au point la campagne d'aide visant à ce qu'il soit adopté. Cela ne signifie pas pour l'instant que tous les promoteurs accueillent le programme à bras ouverts. La communauté des organismes de développement a fait part de ses inquiétudes relatives aux logements abordables et a exprimé le souhait d'obtenir des commentaires qui limiteraient les répercussions financières dans le secteur de l'aménagement.

Promoteur/commanditaire :

Dans les deux exemples présentés ici, le changement de zonage des immeubles a amené à adopter l'exigence relative aux l'ADU. L'ensemble de maisons en rangée destiné à des propriétaires-occupants de McNair a été mis sur pied par Engle Homes dans la ville de Herdon dans le comté de Fairfax en Virginie. Le promoteur de logements locatifs pour The Jefferson est un partenariat limité établi par JPI, une entreprise nationale de production et de gestion d'appartements locatifs. Il s'agit de l'entreprise de gestion immobilière de l'ensemble des appartements.

Autres partenaires/engagement financier :

Certains promoteurs et constructeurs d'ADU ont effectivement fait appel à certains efforts de réglementation du gouvernement fédéral et à quelques programmes conçus pour accroître les prêts destinés à des logements abordables. Des banques commerciales et des institutions d'épargne disposent de programmes pour venir en aide aux acheteurs de maisons qui cherchent à se porter acquéreurs de logements abordables. Ceux-ci ont découlé de la *Community Reinvestment Act* (CRA) du gouvernement fédéral, qui les oblige à augmenter leurs prêts hypothécaires (ou à commencer à en consentir) dans les quartiers du centre ville constitués de ménages à faible revenu et à revenu moyen en général.

La *First Union Bank*, prêteur local, dispose de toute une gamme de programmes hypothécaires à coût abordable, inspirés de la CRA. Parmi ceux-ci, mentionnons le *Community Partnership Mortgage*. Il autorise des prêts hypothécaires à 100 %, sans versement initial; l'emprunteur doit verser une somme de 500 $ pour couvrir les frais de clôture, et ce produit n'est mis à la disposition que des ménages qui participent à un programme de counseling à l'intention des propriétaires-occupants offert par l'un des partenaires communautaires de la banque (organisme communautaire de service sans but lucratif engagé dans des projets de logements abordables). Les acheteurs de l'ensemble d'habitation *McNair Farm* avaient droit à ce programme.

On ne disposait pas de renseignements sur les travaux de construction et leur financement pour le projet d'aménagement des logements locatifs de Jefferson parce que le règlement n'exige pas la publication de ces renseignements. Cependant, le programme relatif aux ADU établit le niveau des rentes pour les logements abordables en fonction de la capacité de payer des ménages, à 50 % et à 65 % du revenu médian de la région, de sorte que les coûts de la construction ne représentent pas

un facteur qui entre en ligne de compte dans l'établissement des loyers des habitations à coût abordable. L'augmentation des allocations de densité pour les logements dont le loyer est égal au loyer en vigueur sur le marché s'est avéré faire plus que compenser les coûts associés à la fourniture des ADU.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Aucun.

Le constructeur (promoteur) utilise un programme type pour le financement des travaux de construction et le financement permanent. Le prêt de construction pour l'immeuble McNair provenait d'une banque commerciale. Le promoteur n'a pas voulu dévoiler les conditions ni le taux d'intérêt du prêt de construction, mais il a effectivement confirmé qu'il était concurrentiel et sans privilège. Le promoteur/constructeur a offert un financement permanent aux acheteurs par l'entremise d'une société de prêts hypothécaires pour un prêt hypothécaire à taux ajustable ou couvrant une période de 30 ans avec un versement initial de 10 % au taux d'intérêt prévalant au moment de la vente. La *Fairfax County Redevelopment and Housing Authority* (FCRHA), dans ses documents de promotion envoyés à des acheteurs qui s'étaient qualifiés de façon préliminaire, affirme que les acheteurs doivent se mettre en rapport avec des institutions de prêt locales pour déterminer si les taux d'intérêt et les conditions sont concurrentiels. Les acheteurs étaient également admissibles au *First Union Affordable Mortgage Programs*.

Regroupement :

C'est la FCRHA qui administre le programme relatif aux ADU. Son rôle consiste, en partie, à mettre au point des caractéristiques techniques types pour les habitations à coût abordable ainsi qu'à examiner les plans du promoteur/constructeur ainsi que leurs caractéristiques techniques. La plupart des ADU à vendre se trouvent dans des ensembles d'habitation de ville ou dans des quartiers constitués de maisons en rangée dans des collectivités aménagées. Certains promoteurs mélangent les habitations à coût abordable avec des maisons en rangée dont le prix est établi en fonction des conditions du marché. Bon nombre d'entre eux les construisent à part dans des parties distinctes de l'ensemble d'habitation.

Le prix de vente ou les loyers des habitations à coût abordable sont fixés par le dirigeant du comté. Les prix de vente sont établis en fonction d'une combinaison de facteurs. D'abord, ils doivent être abordables pour les ménages dont le revenu est égal à 70 % ou moins du revenu médian de la région métropolitaine, redressés en fonction de la taille des ménages. Les loyers sont établis en fonction de l'abordabilité pour les ménages dont le revenu est égal à 50 % et à 65 % du revenu médian de la région.

Les constructeurs sont autorisés à récupérer les coûts des travaux de construction. Il n'y a pas de remboursement du coût d'achat des terrains. Ils reçoivent des primes de densité plus élevées pour les unités dont le prix est établi en fonction des conditions du marché de façon à récupérer un plus grande partie des coûts liés aux terrains des ADU. Il est interdit de réaliser des profits sur ces habitations. Le promoteur/constructeur doit présenter les plans et les coûts détaillés à la FCRHA aux fins d'examen et d'approbation. Les loyers ou les prix de vente sont fixés avant le début des travaux de construction.

La FCRHA a le droit d'acheter jusqu'à 1/3 des ADU à vendre. Cependant, dans l'histoire du programme, le comté n'a acheté que 32 logements (sur un total de près de 1 000). Ils ont été achetés ici et là pour des logements publics bénéficiant de l'aide du gouvernement fédéral. Sans le financement de la construction de logements publics, on prévoit que ce genre d'activité sera limitée dans l'avenir. Le seul projet de construction de logements publics proviendra d'ensemble d'habitation qu'on aménage à l'heure actuelle ou de la récupération des primes pour des logements qui n'ont pas été construits. Le comté de Fairfax tâche de trouver des façons d'acquérir d'autres habitations à coût abordable

à vendre qui serviraient de logements locatifs pour des ménages ayant besoin de quatre chambres.

La FCRHA dresse et tient à jour la liste d'attente préliminaire des candidats qui se sont préqualifiés, soit des ménages qui ont droit aux programmes d'aide au logement du gouvernement de toute nature, y compris les ADU. Elle distribue par la poste des dépliants publicitaires à tous les ménages qui ont droit à des ADU bien précises arrivant sur le marché. Cela limite généralement l'importance de la mise en marché requise par le promoteur.

Il n'était pas nécessaire de procéder ainsi pour les ADU locatives. La plupart des locataires d'ADU locatives ont été rejoints par les efforts de commercialisation déployés à ce moment-là par le promoteur, et les gestionnaires immobiliers n'ont pas cru bon de procéder une mise en marché spéciale pour les logements locatifs à venir après le départ des locataires. Les agents de location sont en mesure d'offrir une ADU aux locataires éventuels qui ne peuvent pas se permettre les loyers en vigueur sur le marché selon leur revenu.

La commercialisation des ADU à vendre s'est avérée plus difficile que celle des ADU locatives. Il est improbable que les ménages qui cherchent à acheter un logement se tournent vers la FCRHA pour faire inscrire leur nom sur la liste d'admissibilité. Il est peu probable qu'ils considèrent l'administration municipale comme une ressource qui pourrait les aider à trouver un logement à acheter. Les promoteurs et les constructeurs demandent maintenant que le règlement sur les ADU soit révisé de façon à permettre l'inclusion des coûts accrus de commercialisation dans le prix de vente autorisé.

Le prix de vente et les loyers sont réglementés pendant 50 ans, mais on envisage de réviser le règlement dans le but de ramener cette période à 10 ans pour les logements à vendre.

Il existe actuellement 986 logements dans le programme d'accession à la propriété relatif aux ADU (ce qui inclut les logements qui ont été vendus ou qui restent à vendre). Ils représentent environ 3 % des 33 000 permis émis pour la construction de maisons résidentielles dans le comté de Fairfax de 1990 jusqu'à aujourd'hui. Moins du quart de tous les permis émis pour la construction de logements pendant les années 90 dans le comté se trouvent dans des projets d'aménagement soumis aux exigences relatives aux ADU. Cette proportion est en hausse depuis que l'offre de lots dans les projets d'aménagement sans ADU est en baisse.

Dans le programme de logements locatifs, il existe actuellement 383 logements locatifs du type ADU. Peu d'appartements locatifs se sont construits dans le comté de Fairfax au cours de la première moitié des années 90, et le nombre d'ADU dans des immeubles locatifs est donc limité. Les données démographiques sont faibles selon la demande de logements locatifs, et le marché était surconstruit dans le comté de Fairfax comme il l'était dans bon nombre de régions du pays.

Incidence sur l'abordabilité :

L'ensemble d'habitation pour les propriétaires-occupants de McNair comprenait 18 maisons en rangée unifamiliales à vendre, d'une superficie d'environ 130 mètres carrés (1 400 pieds carrés). Les logements dont le prix de vente varie entre 97 046 $ et 98 043 $ sont abordables pour des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 70 % du revenu médian de la région. Les 126 logements dont le taux est établi en fonction des conditions du marché dans le projet d'aménagement se sont vendus pour des sommes variant entre 180 000 $ et 237 000 $ et possèdent une superficie plus grande, soit environ 214 à 232 mètres carrés (2 300 à 2 500 pieds carrés), des commodités et un garage pour une voiture.

Les loyers dans l'ensemble d'habitation de Jefferson varient selon l'aménagement du logement et en fonction du groupe visé. Les loyers pour les logements destinés aux ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 50 % du revenu médian s'élèvent à 586 $ pour deux logements avec une chambre et une salle de

bain, et à 659 $ pour deux logements à deux chambres et à deux salles de bain. Les loyers pour les logements destinés aux ménages dont le revenu est égal à 65 % du revenu médian de la région sont de 767 $ pour quatre logements à une chambre et à une salle de bain, et à 857 $ pour quatre logements à deux chambres et à deux salles de bain. Les loyers en vigueur sur le marché pour des logements comparables varient entre 775 $ et 1 020 $ pour des logements à une chambre et 1 030 $ à 1 150 $ pour des logements à deux chambres et à deux salles de bain.

Principales caractéristiques/innovations :

Les logements locatifs et les logements de type propriétaire-occupant à coût abordable sont produits sans subvention du gouvernement, et ils sont éparpillés dans l'ensemble des secteurs du comté où on construit des logements neufs.

La communauté des promoteurs a joué un rôle important dans la conception du règlement. Il convient de souligner que la prime de densité totale est de 20 % (10 % pour les collectifs d'habitation), dont 12,5 % (6,25 %) est destinée aux logements abordables. Par conséquent, dans le cadre des ententes intervenues, le promoteur réalise un profit net de 8,5 % (4,5 %) dans la composante du marché, ce qui représente un incitatif important.

Personne-ressource :

Bob Sheehan, McLean, Virginie.
Tél. : 703 893-9185.

Couts et financement – McNair Farms

Utilisation des fonds	Total	Par logement
Acquisition/terrain[1]	0 $	0 $
Coûts essentiels	1 258 866 $	69 937 $
Coûts accessoires	439 758 $	24 431 $
Intérêt sur le prêt de construction	49 104 $	2 728 $
Autres	0 $	0 $
Total[2]	1 747 728 $	97 096 $

Nota :
1 Donné selon une exigence relative aux ADU.
2 Le constructeur n'a pas le droit de réaliser des profits.
Les détails du financement ne sont pas disponibles étant donné que le promoteur n'est pas tenu des les divulguer.

Catholics For Housing - Thornwilde Commons
Comté de Prince William, Virginie

Aperçu :

Cette initiative comprend un partenariat entre un groupe sans but lucratif s'occupant de questions relatives au logement et un promoteur privé, *Drees Company*, qui est un constructeur national. Le gouvernement n'est pas intervenu, et le projet n'a pas reçu de fonds publics. Ce ensemble d'habitation comprend 33 maisons en rangée unifamiliales à vendre à des ménages dont le revenu est égal ou inférieur à 80 % du revenu médian de la région métropolitaine de Washington, redressé en fonction de la taille des ménages. Les logements sont situés dans le secteur Thornwilde Commons de Southbridge, collectivité aménagée comprenant 7 000 logements dans le comté de Prince William en Virginie. Environ 700 lots ont été aménagés dans la collectivité depuis le début des travaux de construction en 1991. Il s'agit de logements à trois chambres, avec une salle de bain et demie.

Historique :

Le *Catholics For Housing* (CFH) a commencé à déployer des efforts pour étendre son rôle à la production de logements abordables dans la région nord de la Virginie au début de 1997. On a fait appel aux services d'une personne qui avait plus de 30 ans d'expérience dans le domaine de la consultation en matière de développement résidentiel et à qui on a demandé de faire partie du comité de développement et de le présider. Cette personne a à son tour recruté 12 cadres supérieurs et professionnels des secteurs de l'aménagement, de la construction ainsi que des banques et du financement pour faire partie du comité. Ce comité en est venu à la conclusion que le CFH avait besoin d'étudier les ensembles d'habitation qui l'aideraient à constituer une base d'immobilisations pour les projets à venir, et qu'un ensemble d'habitation à vendre, destiné à des ménages à revenu moyen pourrait permettre de réaliser cet objectif. On s'est donc mis à la recherche d'emplacements sur une grande échelle. On s'est mis en rapport avec plusieurs promoteurs, et la discussion a commencé avec *Drees Homes*. Le promoteur travaillait à l'aménagement d'un ensemble de maisons en rangée constitué de 200 logements, situé dans Southbridge, dont le prix de vente variait entre 115 000 $ et 120 000 $; il a proposé d'explorer conjointement la possibilité pour le CFH de réaliser sa mission avec une partie des 50 derniers logements de l'ensemble d'habitation.

Promoteur/commanditaire :

Le projet a été lancé par le CFH, organisme sans but lucratif. Il s'agit d'une organisme non confessionnel fondé en 1979 par des laïcs appartenant à plusieurs paroisses dans le diocèse catholique d'Arlington en Virginie. Le diocèse englobe 28 comtés et 8 villes indépendantes dans la partie nord de la Virginie. Bon nombre des membres du conseil d'administration ne sont pas catholiques. Le CFH n'est pas directement associé au diocèse d'Arlington. Sa mission consiste à desservir ceux qui ont besoin de logements abordables, décents et sûrs, peu importe leur race, leur croyance ou leur origine ethnique. Le CFH n'a aménagé qu'un ensemble d'habitation en 1980, soit un immeuble d'habitation de 30 logements, qui a reçu de l'aide du gouvernement fédéral, et dont il est toujours propriétaire à titre de partenaire de gestion. Il s'est également engagé dans plusieurs programmes de formation et de counseling en matière de logement, destiné aux ménages à faible revenu et à revenu moyen.

Partenaires/engagement financier :

Après les premières discussions, le CFH et *Drees Company*, se sont entendus pour conjuguer leurs efforts afin d'aménager, de façon privée, les lots restants de maisons en rangée de Drees dans Thornwilde Commons. De cette façon, le promoteur en profitera, car cela l'aidera à liquider l'aménagement. En retour, Drees tire un profit fixe limité sur chaque maison, alors que le CFH se charge de la commercialisation et de la possibilité de mettre sur pied un pool de subventions afin d'améliorer l'abordabilité.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Aucun.

Regroupement :

Après les premières discussions, le CFH et *Drees Company* ont accepté de conjuguer leurs efforts pour développer, de façon privée, les lots de maisons en rangée de Drees qui restaient dans Thornwilde Commons dans les buts suivants :

- accroître les possibilités de logement pour les ménages à faible revenu et à revenu moyen;
- mettre à l'essai un modèle d'aménagement axé sur la collaboration qui présenterait les caractéristiques suivantes :
- il profite aux promoteurs à but lucratif et sans but lucratif,
- il ne dépend des subventions fédérales,
- il peut être reproduit;
- soutenir les efforts déployés à l'échelle nationale pour augmenter la proportion de propriétaires-occupants chez les familles monoparentales, les immigrants, les minorités ethniques et raciales.

La discussion entre Drees et le CFH a abouti à une entente qui comporte les principaux éléments suivants.

Drees a accepté ce qui suit :

- Vendre les lots au CFH 20 000 $ chacun et reprendre une obligation sans recours de 5 000 $ par lot. L'obligation différée doit être remboursée pour chaque lot, lorsque la maison est achetée. Le remboursement dépend de tous les autres coûts payés, y compris un frais de 1 % pour le CFH et les profits versés à l'organisme, qui, selon les prévisions, atteindraient en moyenne 5 000 $ environ par logement.

- Élaborer deux modèles à partir de cette ligne à un coût fixe de 62 000 $ par logement.

- Assurer la présence d'un vendeur sur place dans son logement modèle à Thornwilde Commons.

- Offrir une garantie aux acheteurs de maison : deux ans sur toutes les composantes et dix sur les pièces de charpente.

Le *Catholics For Housing* a accepté ce qui :

- Être le promoteur.

- Fournir des services de counseling aux acheteurs. La plupart de ces acheteurs sont des acheteurs d'une première maison, et on prévoit que bon nombre d'entre eux auront besoin d'aide pour résoudre des problèmes liés au crédit et connaître la façon d'agir de façon responsable sur le plan fiscal.

- Déterminer la façon dont les profits de base seront répartis. Certains acheteurs recevront des subventions dont le montant sera établi selon l'aide dont ils auront besoin pour effectuer le versement initial et défrayer les frais de clôture ou encore acheter une réduction d'intérêt. Une partie des profits sera versée dans le fonds en capital du CFH pour les projets ultérieurs.

- Partager avec Drees tous les profits à la fin du projet qui sont supérieurs au montant prévu de 5 000 $ par logement.

Il est probable que la *First Union Bank* sera l'institution qui consentira le prêt de construction et le prêt permanent. La banque dispose de trois programmes d'hypothèque à coût abordable qui peuvent s'appliquer aux acheteurs de maison. Ils découlent de la *Community Reinvestment Act* (CRA) du gouvernement fédéral, qui exige que les banques commerciales et les institutions d'épargne augmentent les prêts hypothécaires (ou commence à en octroyer) dans les quartiers de centre ville, aux ménages à faible revenu et à revenu moyen en général. La CRA a été adopté en 1977, et il s'est ensuivi toute gamme d'activités au cours des quelques années suivant

son adoption. Puis, elle est à peu près tombée dans l'oubli dans les années 80. La crise qui a touché les banques et les institutions d'épargne dans le domaine immobilier à la fin des années 80 a entraîné un resserrement des normes de souscription pour les prêts immobiliers et a créé une pression qui a les amenées à suivre les exigences de la CRA. La surveillance de la réglementation liée à la CRA, exercée par le gouvernement fédéral, a augmenté avec l'obligation de rendre des comptes de façon plus détaillée.

Incidence sur l'abordabilité :

L'ensemble d'habitation comprend 33 maisons en rangée unifamiliales à vendre. Deux modèles de logements sont disponibles : un dont la superficie est de 120 mètres carrés (1 290 pieds carrés), et l'autre, de 116 mètres carrés (1 250 pieds carrés). Le prix de vente des logements est de 104 900 $ pour le petit logement et de 107 900 $ pour le grand. Il s'agit du même prix de référence que celui des mêmes modèles vendus au prix en vigueur sur le marché à Thornwilde Commons. Ni le CFH ni la société Drees souhaitent réduire la valeur des logements déjà achetés dans le secteur. Les acheteurs de logements du CFH auront l'avantage de recevoir de l'aide qui lui permettra de réduire le taux d'intérêt sur le prêt hypothécaire ou encore une subvention qui les aidera à défrayer les frais de clôture. Ils peuvent également réduire le solde hypothécaire avec la subvention (on cherche à trouver une décision rendue par l'*Internal Revenu Service* afin d'établir les conséquences sur le plan fiscal pour les acheteurs qui auront recours à cette solution).

Principales caractéristiques/innovations :

Les habitations abordables pour les propriétaires-occupants sont offertes sans intervention directe du gouvernement ou sans subvention, mais on verse certaines subventions internes pour augmenter l'abordabilité (provenant des profits découlant de l'ensemble d'habitation, réalisés par les promoteurs sans but lucratif). Ces logements, qui sont abordables pour les ménages à revenu moyen (dans un secteur où le revenu médian est relativement élevé) ne pourraient pas rejoindre les ménages à faible revenu.

Personne-ressources :

Bob Sheehan, McLean, Virginie.
Tél. : 703 893-9185.

Financement du projet :

Utilisation des fonds	Total	Par logement
Acquisition/terrain	660 000 $	20 000 $
Coûts essentiels	2 046 000 $	62 000 $
Coûts accessoires	501 236 $	15 189 $
Intérêt sur le prêt de construction	115 500 $	3 500 $
Total	**3 322 736 $**	**100 689 $**

Nota :
Selon les prévisions, le prix de vente devrait atteindre en moyenne 105 990 $ par logement, ce qui laisse un profit de 5 301 $ (versé au CFH).

Construction costs and financing

Origine des fonds	Total
Banque – prêt de construction	2 662 737 $
Banque – terrain	495 000 $
Drees – Obligation différée relative au terrain	165 000 $
Total	**3 322 737 $**

Réaménagement de *Parkside Homes* dans le cadre du HOPE VI, Détroit, Michigan

Aperçu :

Parkside Homes est l'un des emplacements du logement public le plus défavorisé, qui est en passe d'être revitalisé conformément au programme HOPE VI du HUD. Ce programme est une tentative délibérée d'établir et d'utiliser une approche axée sur les partenariats chez les organismes responsables du logement public, les organismes sans but lucratif, le secteur privé et les résidents dans le but de supprimer les logements publics gravement détériorés. La revitalisation de ces emplacements comprend, entre autres, l'assainissement de l'endroit, l'amélioration des systèmes de gestion, de même que du bien-être socio-économique des résidents.

Tout comme la plupart des ensembles d'habitation réaménagés conformément au programme HOPE VI, le réaménagement de Parkside fait appel à un investisseur du secteur public ainsi qu'à des partenaires privés qui utilisent le crédit d'impôt pour les ménages à faible revenu. Le réaménagement combine des logements pour personnes âgées, des logements locatifs pour les ménages ainsi qu'un programme d'aide à l'accession à la propriété dans le but d'obtenir un profil mixte de revenus dans un secteur qui auparavant se caractérisait par des ménages à très faible revenu (le revenu de 90 % des ménages était inférieur à 15 % du revenu médian de la région). En plus des 570 logements neufs ou remis en état sur place, 350 ménages de locataires recevront de l'aide par l'entremise d'un programme d'accession à la propriété qui leur permettra de devenir propriétaires à l'extérieur de l'emplacement.

Historique :

HOPE VI (autrefois connu sous le nom d'*Urban Revitalization Demonstration Program*) a été mis en place par le HUD en 1992 à la suite des recommandations émises par une commission nationale sur les logements publics délabrés. L'admissibilité était limitée aux organismes responsables du logement public dans l'une des 40 plus grandes villes, ou à un organisme responsable du logement public sur la liste des organismes responsables du logement en difficulté financière du HUD en 1992. Les organismes responsables du logement public qui ont présenté une demande étaient autorisés à proposer un plan qui couvrait jusqu'à 500 logements, avec des subventions plafonnées à 50 millions de dollars. Au moins 80 % des fonds doivent être utilisés pour l'assainissement du milieu. En tout, on a alloué 1,6 milliard de dollars entre 1993 et 1995, et 34 subventions de mise en oeuvre ont été accordées. L'initiative s'adresse aux ensembles d'habitation délabrés pour lesquels le programme traditionnel de modernisation du HUD serait inefficace étant donné qu'il s'agit d'ensembles à la fois vieux et vastes.

Parkside Homes est le plus petit de ce qu'on appelle les «quatre gros» emplacements de logements publics délabrés à Détroit, avec 737 et 327 logements sur deux terrains adjacents (Parkside et Annex). En janvier 1995, la moitié des logements seulement étaient occupés. L'emplacement est bien situé, à proximité d'un grand parc, d'un hôpital et d'un collège. Comme tel, il était perçu comme un candidat idéal pour un projet de réaménagement visant à une combinaison de ménages à revenus différents conformément au programme HOPE VI.

Un processus élargi de consultations auprès de la collectivité et de participation communautaire a débouché sur des plans pour la création de quatre villages distincts, fournissant en tout 570 logements (408 logements remis en état et 162 logements neufs), y compris 79 logements tout à fait accessibles. Trois villages fourniront chacun entre 119 et 139 maisons de maisons en rangée familiales (une à cinq chambres) alors que le quatrième village sera réaménagé de façon à fournir 175 appartements conçus pour les personnes âgées. Pour réaménager l'emplacement, il faudra démolir environ 350 logements existants.

Promoteur/commanditaire :

Le projet de réaménagement de Parkside a été lancé par la *Detroit Housing Commission* (DHC), à la suite d'une proposition présentée au HUD conformément au programme HOPE VI.

Autres partenaires/engagement financier :

Afin de réaliser le réaménagement, la DHC a créé une structure juridique et un régime de propriété relativement complexes comportant un grand nombre de filiales. Il s'agit d'une obligation imposée par les règlements relatifs à l'impôt et aux subventions. La DHC a également demandé et sélectionné un partenaire privé.

L'organisme responsable, qui appartient entièrement à la DHC, est la *Parkside Development Company Inc.* Cependant, les subventions continuent à passer par la DHC. L'immeuble existant a été divisé en quatre entités juridiques : *The Village at Parkside* (TVP) I, II, III et IV, qui sont des entités de propriété qui participent à la syndication. Pour les besoins de l'exemple présenté ici, il n'est pas nécessaire de donner les détails de cette structure juridique complexe, si ce n'est qu'il s'agit d'une structure et d'un processus très complexes.

Le *Fourmidable Group* est une association immobilière privée, qui en collaboration avec le *First Financial Management*, doit syndiquer les crédits d'impôt liés au logement destiné aux ménages à faible revenu et en assurer la gestion financière. Le *Fourmidable Group* et le *First Financial Management* ont également mis sur pied des filiales qui interviendront en tant que commandités dans la syndication.

C'est la *Michigan State Housing Authority* qui allouera les sommes liées au crédit d'impôt aux quatre TVP.

- La DHC intervient à titre de prêteur en utilisant les capitaux fournis par le HUD.
- Un groupe communautaire, le *Church of Messiah Housing Corporation*, offre un programme de sensibilisation et de counseling destiné à soutenir le programme d'accession à la propriété.
- *Fannie Mae* intervient indirectement dans ce programme d'accession à la propriété où elle offre aux acheteurs certains de ses produits hypothécaires liés à l'accession à la propriété à coût abordable; elle offre également un logiciel et un guide sur le programme de counseling.

Programmes de financement auxquels on a eu accès :

HOPE VI.

Fonds de réaménagement du HUD.

Crédit d'impôt pour les logements destinés aux ménages à faible revenu.

Regroupement :

L'emplacement sera réaménagé à la suite de travaux de démolition partielle, de la production de construction intercalaire et de travaux de remise en état. Les coûts totaux du réaménagement sont estimés à environ 70 millions de dollars. Ce projet sera financé par des fonds obtenus par l'entremise du programme HOPE VI, auxquels s'ajouteront différentes subventions de réaménagement du logement public accordées par le HUD, et grâce aux capitaux liés au LIHTC (16 millions de dollars). Étant donné que ces sources de financement sont en fait toutes des subventions, il n'y aura pas de coût permanent lié au service de la dette. Les locataires continueront à être admissibles aux subventions permanentes axées sur des ensembles d'habitation dans le cadre du programme de logement public du HUD.

En plus de 570 propriétés sur place et des 350 propriétés à l'extérieur de l'emplacement, le réaménagement créera un nouvel immeuble communautaire et financera un fonds de dotation pour les services. Ils seront financés par une partie des produits des placements des capitaux

liés au LIHTC et assureront que, même sans subvention publique permanente, des programmes pour les personnes âgées ainsi que des programmes de garde d'enfants seront offerts sur place. Cela permettra également d'avoir accès à des fournisseurs de services sociaux en matière d'éducation à la santé et de développement économique. L'objectif consiste à offrir la possibilité aux résidents de faire en sorte que leur milieu d'habitation soit sûr et qu'il devienne un milieu autonome.

Chacun des villages sera administré séparément par des employés de gestion sur place, qui vivront également dans le quartier. L'un des objectifs du réaménagement consiste à reproduire les pratiques exemplaires utilisées dans la gestion de collectifs d'habitation privés, plutôt que d'adopter l'administration publique à large échelle qui caractérisait le logement public et qui s'est mérité une mauvaise réputation.

On a établi un plan d'accession à la propriété avec un organisme communautaire sans but lucratif, la *Church of Messiah Housing Corporation*, visant à aider les ménages admissibles au logement public (priorité accordée aux locataires actuels de Parkside) à effectuer la transition du statut de locataire à celui de propriétaire. Conformément à ce programme, les participants doivent suivre un cours de 32 semaines portant sur l'achat d'une maison, la gestion financière et l'entretien. Les diplômés ont droit à un regroupement de produits financiers par l'entremise de la DHC en collaboration avec des prêteurs locaux. Le programme d'accession à la propriété est un partenariat entre la DHC et des prêteurs privés, où le participant achète une maison qui existe déjà (qui n'est pas située dans Parkside).

Le ménage doit être solvable et avoir droit à un prêt hypothécaire de premier rang pouvant atteindre 75 % de la valeur de la maison. La DHC offrira un prêt hypothécaire de deuxième rang silencieux (habituellement de 25 %, jusqu'à concurrence de 9 000 $), qui est transformé en prêt-subvention après 10 ans si le propriétaire demeure dans la maison et qui a cours sur le prêt hypothécaire de premier rang. Les participants doivent gagner un crédit de 900 $ de mise de fonds en travail (incluse dans le 9 000 $) en travaillant 100 heures sur leur propre maison, la maison d'autres ménages ou dans un programme de service reconnu. En tout, on prévoit que l'achat de maisons par ces nouveaux acheteurs engagera des dépenses de 12,5 millions de dollars, dont 9,2 millions de dollars seront financés par des prêteurs privés conventionnels, 0,3 million de dollars par des contributions sous la forme de mise de fonds en travail de la part des acheteurs et les 3 millions qui restent sous la forme de prêt hypothécaire de deuxième rang silencieux financé par la DHC à partir des fonds accordés conformément au programme HOPE VI.

Incidence sur l'abordabilité :

Quatre-vingt-dix pour cent des résidents dans le quartier, avant le projet de réaménagement, gagnaient un revenu inférieur à 15 % du revenu médian de la région (50 000 $). Conformément au réaménagement, la propriété comportera ur mélange de ménages à faible revenu dont le revenu peut atteindre 60 % du revenu médian de la région.

En tout, 570 ménages recevront de l'aide sur place, alors que 350 autres ménages (objectif actuel, qui peut augmenter éventuellement) recevront de l'aide pour l'achat d'une maison qui existe déjà et qui est située à l'extérieur du quartier.

Principales caractéristiques/innovations :

Les grands projets de réaménagement de logements publics délabrés font appel à des investissements publics considérables.

Le projet implique la gestion immobilière par des intérêts privés ainsi qu'un modèle de propriété et des pratiques liées à la propriété (bien que la propriété continue à appartenir à la DHC).

Le projet utilise des fonds publics pour obtenir des investissements supplémentaires du secteur privé, d'abord grâce à la syndication liée au LIHTC et ensuite dans le programme d'accession à la propriété, auquel un prêteur privé prend part avec des ménages qui auparavant n'auraient pas eu droit à un prêt hypothécaire.

Coûts et financement de la construction :	
Utilisation des fonds	**Total (millions $0)**
Réaménagement résidentiel	42,8 $
Immeuble communautaire	3,1 $
Travaux de démolition et retrait de l'amiant	3,5 $
Éventualité	4,5 $
Services/gestion	6,0 $
Honoraires professionnels	7,2 $
DHC/PRC (conseil des résidents)	1,1 $
Achat de maisons	12,5 $
Total	**81,2 $**

Financement de l'aménagement :	
Origine des fonds	**Total**
HOPE VI	42,8 $
Subvention	5,8 $
Fonds d'aménagement du HUD	5,2 $
Capitaux liés au LIHTC	16+ $
Prêts hypothécaires de maison (prêteurs conventionnels)	9,2 $
Versement initial des acheteurs	0,375 $
Total	**81,2+ $**

Personne-ressource :

Tom Nutt-Powell, *Capital Needs Unlimited.*
Tél. : 313 963-4119.

Annexe C :

Profil des études de cas au Canada

Ensemble de logements Elizabeth/Chestnut, Toronto, Ontario C-2

Royce/Dupont, Toronto, Ontario C-5

Kennebec Seniors Housing, Saint John, Nouveau-Brunswick C-8

Kamloops Legion, Kamloops, Colombie-Britannique C-10

Housing Opportunities Partnership, Winnipeg, Manitoba C-13

Fonds D'investissement de Montréal, Montréal, Québec C-16

Projet pilote de la revitalisation du quartier Hochelaga-Maisonneuve, Montréal, Québec C-19

Ensemble de logements locatifs Elizabeth/Chestnut Toronto, Ontario

Aperçu :

À l'époque où le financement des programmes de logements social a été réduit, Cityhome, société d'habitation sans but lucratif de la ville de Toronto, a utilisé un emplacement appartenant à la ville ainsi qu'une entente de coentreprise afin d'obtenir le financement commercial d'un ensemble de logements locatifs. Cityhome a introduit un partenaire de coentreprise du secteur privé qui a loué le terrain, entrepris la construction de l'immeuble d'habitation et l'a loué à Cityhome pour qu'à son tour elle puisse le louer à des locataires. Le regroupement de financement comprend un prêt sans intérêt consenti par le gouvernement provincial (conformément au programme Entreprise-location). L'un des principaux éléments de ce regroupement était l'entente de location voulant que le partenaire du secteur privé de la coentreprise ait droit à la déduction pour amortissement (pertes d'amortissement) pour l'ensemble par rapport au revenu provenant d'autres sources.

Historique :

Le projet a été amorcé en 1985, à l'époque où les fonds disponibles pour le logement social étaient limités. Cependant, le gouvernement de l'Ontario avait annoncé la mise en place d'Entreprise-location, nouveau programme destiné à encourager la production de logements locatifs grâce à l'octroi de prêts hypothécaires de deuxième rang sans taux d'intérêt pour des ensembles de logements locatifs neufs sélectionnés.

La ville de Toronto avait obtenu cet emplacement pour l'ensemble d'habitation en 1983, dans le cadre des négociations relatives à la deuxième étape du projet *Eaton Centre*. Étant donné que le zonage de l'emplacement était à usage mixte (résidentiel/commercial) et qu'on envisageait la possibilité que la composante commerciale aide aider à financer la composante résidentielle, on a opté de préférence pour un ensemble à usage mixte. Cependant, le conseiller juridique de la ville s'inquiétait du fait qu'un ensemble à usage mixte de ce genre aille à l'encontre des statuts de Cityhome.

Par conséquent, Cityhome a invité plusieurs promoteurs à présenter des propositions relatives à un projet d'aménagement de l'emplacement en coentreprise. C'est la proposition de *L&G Enterprises* qui a été retenue.

Promoteur/commanditaire :

Cityhome a été le promoteur du projet. Étant donné que sa proposition avait été retenue, *L&G Enterprises* a négocié une entente de coentreprise avec Cityhome.

Autres partenaires/engagement financier :

Il n'y avait pas d'autre partenaire officiel. Cependant, le projet a eu effectivement recours au programme Enterprise-location du gouvernement de l'Ontario. Ce programme fournissait 1 656 000 $ sur une période de 15 ans, sans remboursement en principal ou en intérêt au cours de cette période.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

En plus du prêt hypothécaire de deuxième rang accordé conformément au programme Entreprise-location, on a utilisé les suppléments au loyer des gouvernements fédéral et provincial pour fournir des habitations à loyer proportionné au revenu aux locataires à faible revenu.

Regroupement :

Cityhome détient 75 % des capitaux dans l'ensemble d'habitation. *L&G Enterprises*, son associé de coentreprise, détient les 25 % qui restent. Ces montants sont établis en fonction de la contribution de Cityhome relativement à la partie résidentielle de l'emplacement (estimée à 2 097 000 $) et à l'entente de *L&G Enterprises*, qui renonce à toucher des profits de 700 000 $ sur la construction de l'ensemble (montant établi en fonction de l'hypothèse voulant que *L&G Enterprises* prévoit en temps normal réaliser des profits équivalents à environ 10 % du coût prévu de la construction, soit 7 millions de dollars).

Cityhome a loué le terrain à *L&G Enterprises* pour un loyer presque nul, soit de 1 $ par année, sur une période de 40 ans. L'entreprise est chargée de construire l'ensemble et de louer l'immeuble à Cityhome sur la même période que pour la location du terrain. Elle reçoit des frais de gestion couvrant, entre autres, ses services publics, l'entretien, l'assurance, les salaires et les profits. En outre, l'entreprise profite de l'utilisation de la déduction pour amortissement s'appliquant à l'ensemble. Selon une estimation préparée en 1990, les économies potentielles d'impôt de l'entreprise s'élevaient à environ 1,6 million de dollars en valeur actualisée. Une fois le contrat de location du terrain terminé (40 ans), Cityhome devient le seul propriétaire de la composante résidentielle de l'ensemble.

À la composante résidentielle de l'ensemble s'ajoute une composante commerciale, dont le financement n'entre pas en ligne de compte dans les chiffres indiqués ici. Les ententes sont semblables : *L&G Enterprises* a loué les locaux de bureaux à la ville de Toronto à 17 $ le pied carré (net) au début (1987), entente qui comporte des clauses d'indexation pour les années à venir. À la fin du bail, l'entreprise a la possibilité d'acheter la composante commerciale, le terrain y compris, selon une formule préétablie.

Incidence sur l'abordabilité :

L'ensemble a été construit à une époque où très peu de logements locatifs neufs se construisaient à Toronto (les taux d'inoccupation étaient inférieurs à 0,5 %). Le simple fait de fournir des logements locatifs neufs était positif pour le marché.

En outre, le supplément au loyer offrait de l'aide aux habitations à loyer proportionné au revenu pour les ménages à faible revenu.

Principales caractéristiques/innovations :

Les ententes de location étaient uniques et étaient essentielles au succès du concept. Le transfert de la propriété des édifices à *L&G Enterprises* a permis à cette dernière d'utiliser la déduction pour amortissement afin de compenser ses revenus provenant d'autres sources. Ce transfert a donné un avantage fiscal important dont Cityhome, en tant qu'organisme sans but lucratif, n'aurait pas été capable de profiter. En engageant *L&G Enterprises* comme partenaire, Cityhome pouvait indirectement utiliser ces avantages fiscaux.

L'aspect financier de l'ensemble dépendait également du prêt sans intérêt consenti par Entreprise-location.

Personnes-ressources :

Lily Mak, trésorière, Cityhome.
Tél. : 416 392-6608.

Autres renseignements provenant de l'ouvrage de Van Dyk (1991).

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Terrain	2 097 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	10 260 129 $
Total	**12 357 129 $**

Financement permanent :			
Origine	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
Mise de fonds du promoteur			700 000 $
Mise de fonds en liquide versée par Cityhome			151 000 $
Valeur du terrain			2 097 000 $
Prêt hypothécaire consenti par Entreprise-location			1 656 000 $
Prêt hypothécaire conventionnel	11,65 %	35 ans	7 753 129 $
Total			**12 357 129 $**

Il s'agit du financement de la composante résidentielle uniquement. À ce financement s'ajoutait un prêt hypothécaire de 1 422 171 $ pour la partie commerciale de l'ensemble, destiné à défrayer les coûts de la construction. La valeur approximative du terrain de la composante commerciale, soit 1 048 000 $, comprenait la mise de fonds pour l'hypothèque commercial.

Royce/Dupont
Toronto, Ontario

Aperçu :

Cityhome (la société d'habitation sans but lucratif de Toronto) a commandité l'ensemble qui était sa première entreprise risquée dans le domaine des propriétés à prix abordable. L'emplacement a été acheté à l'origine pour le logement social, mais le projet a été par la suite transformé en aménagement de maisons en rangée à propriété absolue.

Cityhome a fourni le terrain (sans intérêt), à sa valeur estimative, à la condition que les logements soient abordables, qu'on mette un frein à la spéculation et que les locataires de Cityhome aient préséance pour l'achat des logements. L'*Arcadia Group* a été retenu pour l'aménagement de l'ensemble dans un appel de propositions. Les logements coûtaient relativement peu cher (116 000 $ à 136 000 $ pour des maisons en rangée en propriété absolue à trois chambres) et comportaient un prêt hypothécaire «fictif» de deuxième rang de 20 000 $, que les acheteurs n'étaient pas tenus de rembourser s'ils demeuraient propriétaires de leur logement pendant 12 ans. L'objectif de ce prêt hypothécaire rang fictif consistait à freiner la spéculation et à récupérer au moins en partie les gains imprévus provenant d'acheteurs qui «rétrocéderaient» leur logement.

Historique :

Cityhome avait acheté l'emplacement dans le but de construire entre 145 et 150 logements sociaux. Devant l'opposition de la collectivité, il a fallu apporter des changements aux plans en présentant une version réduite de l'ensemble de logements sociaux (55 logements) sur le terrain en bordure de la rue Dupont (grand artère) et présenter un plan pour des propriétés à prix abordable sous forme de maisons en rangée sur le reste de l'emplacement.

On a lancé un appel de propositions en 1994 pour les propriétés de l'ensemble. On a jugé les propositions en fonction du montant offert pour le terrain, de la structure de prix proposée pour les logements ainsi que des approches visant à décourager la spéculation et à assurer l'abordabilité permanente des logements. C'est la proposition de l'*Arcadia Group* qui a été retenue parmi les cinq propositions reçues.

Une fois l'ensemble terminé, les programmes de financement pour le logement social ont été annulés, et le reste de l'emplacement a également été aménagé avec des logements semblables, conformément à des ententes similaires avec le même promoteur.

Promoteur/commanditaire :

Cityhome était le propriétaire de l'emplacement et le promoteur du projet. Elle a émis l'appel de propositions; c'est la proposition de l'*Arcadia Group* (un promoteur privé), qui a été retenue parmi les cinq propositions reçues. Le groupe s'est alors chargé de construire et de vendre les logements, de même que de concevoir les mécanismes visant à réduire au minimum la spéculation.

Autres partenaires/engagement financier :

Il n'y a pas eu d'autres partenaires qui se sont vraiment engagés à fond dans le projet.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Cityhome a fourni le terrain, qui a été payé (à sa valeur estimative) à la suite de la vente des logements par *Arcadia*. La ville n'a pas versé d'intérêt sur la valeur du terrain au cours des travaux de construction. En outre, il a fallu faire un peu de publicité sur l'ensemble d'habitation parce que Cityhome s'est informée auprès de tous ses locataires pour savoir s'ils seraient intéressés à acheter un logement dans l'ensemble d'habitation.

Regroupement :

Il y avait trois catégories de logements. Le logement type, qui comprenait trois chambres et une salle de bain et demie, se vendait à 126 000 $. La version réduite du même logement (une demie salle de bain et une troisième chambre non finie) se vendait 116 000 $. Le prix des logements à quatre coins était de 136 000 $.

L'ensemble d'habitation a été financé de façon conventionnelle (à l'exception des prêts hypothécaires fictifs de deuxième rang, qui visaient à réduire au minimum la spéculation). Ces prêts fictifs s'élevaient à 20 000 $. Le principal et les intérêts étaient remis dans une proportion de 1/12 par an sur une période de 12 ans. Si la propriété est vendue dans les 12 ans suivant l'achat original, le solde en suspens vient à échéance et devient remboursable à Cityhome. Le prêt hypothécaire fictif disparaît à partir du moment où le propriétaire possède son logement depuis 12 ans.

Comme condition de la transaction, Cityhome a exigé que les logements soient mis en marché d'abord auprès des locataires de Cityhome, avant d'être annoncés au grand public.

Incidence sur l'abordabilité :

Les prix, qui s'échelonnaient entre 116 000 $ et 136 000 $, étaient nettement abordables pour un ensemble de maisons en rangée situé relativement au centre de Toronto. Bien qu'on n'ait pas effectué d'étude de la valeur réelle sur le marché des logements, il est probable que ces prix sont inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Bon nombre d'acheteurs, sans que ce soit tous les acheteurs, étaient des locataires de Cityhome. Certains d'entre eux du moins auraient eu du mal à acheter un logement comparable sur le marché privé.

Principales caractéristiques/innovations :

L'utilisation du prêt hypothécaire fictif de deuxième rang représentait une innovation visant à freiner la spéculation et à permettre au logement de demeurer abordable. Selon Cityhome, le concept de prêts hypothécaire fictif ne préoccupait pas outre mesure les acheteurs.

Arcadia a organisé le financement pour les acheteurs à la Banque de Montréal, à des taux d'intérêt inférieurs à ceux en vigueur sur le marché.

La vente préalable des logements aux locataires des ensembles d'habitation de Cityhome qui existaient déjà représentait une innovation visant à offrir la possibilité d'accéder à la propriété à ceux qui autrement auraient été incapables d'acheter une maison et de libérer les logements sociaux existants pour des locataires éventuels se trouvant sur les listes d'attente. Au bout du compte, la vente d'une première maison à partir de plans s'est avérée difficile, parce que les acheteurs éventuels avaient du mal à se représenter le produit final. Par conséquent, moins de la moitié des logements de l'ensemble de 24 logements conçus à l'origine ont été vendus à des locataires de Cityhome. Finalement, Arcadia a dû recourir à la publicité pour intéresser le grand public au projet.

Personnes-ressources :

Ross Winter, Services communautaires de la ville de Toronto, Division du logement.
Tél. : 416 392-6614.

Coûts et financement de la construction :

Cityhome a fourni le terrain à un prix déterminé par une évaluation effectuée par la ville. Outre le fait que le terrain a été fourni à un taux d'intérêt nul, aucune subvention directe ou indirecte n'a servi à défrayer le prix de base du terrain ou les coûts de la construction, ou encore à assurer le financement du projet. On n'a pas fait appel au financement public.

Arcadia a versé un dépôt au moment où sa proposition a été acceptée, ainsi qu'un autre montant à la signature. Cityhome a retiré un prêt hypothécaire de deuxième rang sans intérêt au cours de la construction.

Financement permanent :

Les logements ont été financés grâce à des prêts hypothécaires conventionnels. Arcadia s'est entendue avec la Banque de Montréal pour que celle-ci consente des prêts hypothécaires à des taux inférieurs à ceux en vigueur sur le marché. Étant donné qu'il s'agissait d'acheteurs d'une première maison, ceux-ci auraient été admissibles au Programme d'assurance-prêt pour accédants à la propriété de la SCHL.

Le prêt hypothécaire fictif est détenu par Cityhome et est remis progressivement sur une période de 12 ans.

Kennebec Seniors Housing
Saint John, Nouveau-Brunswick

Aperçu :

On a construit un ensemble d'appartements grâce au travail de bénévoles et à des dons, auxquels s'est ajoutée une hypothèque commerciale, à proximité d'une maison de repos afin de fournir des logements aux familles des résidents de la maison de repos. Cette maison fonctionne depuis longtemps déjà, et ses commanditaires ont toujours réussi à rembourser leur prêt; de plus, ils disposent d'une mise de fonds considérable (facteurs qui ont pesé dans la décision de la SCHL de souscrire au rapport élevé prêt-valeur requis pour le financement du projet).

Historique :

Kennebec Senior Housing Inc. est un groupe sans but lucratif, qui a proposé la construction d'un immeuble à 20 logements. La société est associée au manoir Kennebec, le propriétaire sans but lucratif d'une maison de repos de 70 lits, située immédiatement à côté de l'immeuble d'habitation proposé. Ces deux groupes sans but lucratif sont commandités par l'église adventiste du septième jour.

L'immeuble d'habitation a été adapté de façon à fournir des logements aux personnes qui ont de la famille dans la maison de repos voisine. En outre, la maison de repos et l'immeuble d'habitation sont situés à proximité de l'église adventiste du septième jour. Les occupants des deux ensembles d'habitation sont essentiellement des membres de l'église.

Promoteur/commanditaire :

L'église adventiste du septième jour est le principal commanditaire du projet, travaillant par l'entremise de *Kennebec Senior Housing Inc.*, société sans but lucratif mise sur pied précisément pour la réalisation du projet. Le même groupe commandite également le manoir Kennebec. La congrégation a réuni 110 000 $ en dons pour aider à financer le projet et elle a également fait une contribution en donnant le terrain, dont la valeur était estimée à 65 000 $.

La maison de repos, qui a été aménagée dans le cadre d'un programme antérieur de logement social du gouvernement fédéral, disposait d'un surplus de fonds de 65 000 $ et d'une mise de fonds dans l'ensemble d'environ un million de dollars. Ces montants ont contribué à faciliter grandement l'évaluation du projet aux fins de prêt.

Autres partenaires/engagement financier :

La SCHL a fourni l'assurance hypothécaire de la LNH pour un prêt normal consenti par un prêteur commercial, dont le rapport prêt-valeur est élevé. La SCHL n'a pas exigé d'autres garanties de l'emprunteur, en partie à cause de l'excellent dossier en matière de remboursement pour la maison de repos et en raison de sa mise de fonds dans cet ensemble.

Le travail pour l'ensemble a été réalisé par *Maranatha Volunteers International*, qui fournit des bénévoles pour plusieurs projets importants dans le monde entier (au moment de la première demande d'assurance présentée à la SCHL, ils travaillaient à la reconstruction d'un village à Cuba, qui avait été détruit par une tornade).

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Les promoteurs n'ont pas reçu de fonds du gouvernement pour l'ensemble. Les exigences normales de la SCHL concernant les garanties ont sans doute été assouplies devant la capacité financière et les excellents antécédents en matière de remboursement des commanditaires du projet..

Remboursement :

Le projet n'aurait sans doute pas été réalisable sans le soutien de la maison de repos voisine. Grâce aux capitaux cumulés ainsi qu'à l'expertise des commanditaires de la maison de repos, il est devenu évident que l'ensemble serait viable sans les garanties qui auraient été requises en temps

normal. L'immeuble d'habitation, destiné aux familles des résidents de la maison de repos, possédait un marché captif. Les commanditaires disposaient d'une longue liste d'attente pour démontrer la viabilité du projet.

Le travail fourni était également l'un des principaux facteurs, qui a permis de ramener les coûts de l'ensemble à un niveau qui pouvait être couvert par des loyers établis en fonction des conditions du marché.

L'ensemble a également eu droit à un remboursement de la TPS (taxe de vente fédérale).

Incidence sur l'abordabilité :

Les loyers de l'immeuble d'habitation ont été établis en fonction des loyers en vigueur sur le marché – des loyers moindres n'auraient pas permis au projet d'être viable. Par conséquent, l'incidence du projet sur l'abordabilité était vraisemblablement minimale. Cependant, en fournissant des logements situés juste à côté de la maison de repos existante, l'immeuble d'habitation permettait aux membres d'être près des résidents de la maison de repos (un soutien social important). La proximité de l'église jouait également un rôle important pour les résidents de l'immeuble d'habitation et ceux de la maison de repos.

Principales caractéristiques/innovations :

L'association de l'immeuble d'habitation avec la maison de repos voisine est l'un des principaux éléments, qui explique le succès du projet. La maison de repos disposait d'une mise de fonds considérable ainsi que d'un bon dossier en matière de remboursement de prêt hypothécaire. On a tenu compte de ces éléments au moment d'octroyer l'assurance hypothécaire sans les garanties supplémentaires qui auraient été sans doute nécessaires pour un emprunteur du secteur privé.

Il est clair que le travail fourni a constitué un autre facteur important du succès de l'entreprise. Sa valeur étant établie, dans le financement détaillé du projet, à 190 000 $, (vraisemblablement un chiffre bas, 9 500 $ par logement), ce travail a permis au projet de se dérouler sur le plan commercial avec une mise de fonds additionnelle relativement réduite.

Personne-ressource :

Tom Leveque, SCHL, Centre canadien du partenariat public-privé (Halifax).
Tél. : 902 426-8430.

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Terrain	65 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	981 976 $
Total	**1 046 976 $**

Financement permanent :

Origine	Taux	Conditions	Montant
Dons			110 000 4
Travail (fourni)			190 000 $
Terrain (donné)			65 000 $
Remboursement de taxe			21 910 $
Prêt hypothécaire	8,35 %	Période de cinq ans/amortissement sur 30 ans (conditions d'un prêt commercial).	660 066 $
Total			**1 046 976 $**

Kamloops Legion
Kamloops, Colombie-Britannique

Aperçu :

La *Kamloops Legion* et un promoteur privé se sont mis en rapport avec la ville et la SCHL pour aider à construire un immeuble d'habitation en copropriété dans le centre ville de Kamloops. L'immeuble de 48 logements devait être construit sur un terrain loué par la ville. La majorité des logements devaient être vendus à des personnes à des prix inférieurs à ceux en vigueur sur le marché, et sept logements devaient être gardés pour être versés dans le pool de logements abordables destinés aux personnes âgées.

Historique :

Le projet visait à offrir des logements locatifs et des propriétés à un coût réduit dans le centre ville de Kamloops. En outre, la *Kamloops Legion* cherchait à construire une nouvelle installation pour elle-même ainsi qu'une salle communautaire. Aussi a-t-elle a formé un partenariat avec un promoteur privé et négocié une entente avec la ville, prévoyant un bail de 99 ans sur un emplacement appartenant à la ville.

En plus de louer le terrain, la ville a versé une contribution à peu près égale à la valeur de ce bail sous forme de capitaux pour les sept logements abordables destinés aux personnes âgées, qui devaient faire partie de l'ensemble. On a vendu les autres logements à des prix inférieurs à ceux en vigueur sur le marché, en exigeant qu'une partie du prix de revente soit versée à la Fondation Kamloops, fonds communautaire administré par la ville.

Promoteur/commanditaire :

La *Kamloops Legion* est une société sans but lucratif, qui était intéressée à commanditer l'ensemble d'habitation et finalement à construire de nouvelles installations pour la légion et une salle communautaire voisine de l'immeuble d'habitation.

Autres partenaires/engagement financier :

La ville de Kamloops a fourni un bail pour l'emplacement, sur une période de 99 ans, au prix total de 421 000 $. En outre, elle a accepté de fournir 321 000 $ de la valeur du bail pour permettre à la légion d'acheter et de gérer les sept logements locatifs de l'ensemble d'habitation, qui feraient partie du pool de logements abordables destinés aux personnes âgées.

Le promoteur privé a versé 207 686 $ en capitaux et s'est également engagé à coordonner le projet d'aménagement, à obtenir l'approbation des plans et le financement de l'ensemble, à gérer les travaux de construction et à assurer la mise en marché des logements.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Les responsables du projet n'ont pas eu accès à un programme de financement public. La seule subvention explicite qu'ils ont reçue était le report des paiements accepté par la ville pour une partie du terrain.

Regroupement :

Comme il s'agissait d'un ensemble en copropriété, on pouvait vendre les logements à des personnes, exception faite des sept logements retenus pour le pool de logements destinés aux personnes âgées. Le regroupement effectué pour le financement des travaux de construction comprenait un prêt hypothécaire de construction assuré (avec des primes LNH payables) qui, au bout du compte, serait remboursé une fois les logements vendus.

En reportant le paiement de plus des trois quarts de la valeur de la location du terrain, la ville a fourni la mise de fonds nécessaire à l'achat des sept logements locatifs.

Le concepteur et la légion ont versé la mise de fonds en liquide, et la ville a versé sa contribution sous la forme du terrain pour la période de la construction. Enfin, la ville devait recevoir

100 000 $, avec le restant du paiement relatif à la location du terrain, sous la forme d'un placement de capitaux pour l'achat des sept logements locatifs.

Ce financement n'était en place que pendant la période de la construction et en tant que frein au remboursement final du prêt hypothécaire à la suite de la vente des logements à des propriétaires. Ces derniers devaient obtenir eux-mêmes leur propre financement (dans la mesure où il serait requis).

Une fois les 35 premiers logements de l'ensemble vendus, le prêt hypothécaire sera versé jusqu'à concurrence de 259 230 $ pour les sept logements locatifs. Le profit réalisé par le promoteur variera en fonction de la vente des logements qui restent.

La valeur des sept logements locatifs est estimée à 580 230 $. La différence entre ce montant et le prêt hypothécaire de 259 230 $ correspond à la contribution versée par la ville de Kamloops, soit 321 000 $ (45 800 $ par logement). On calcule que le flux de loyers de ces logements donnera un coefficient de couverture de la dette de 1,88, ce qui est plus que suffisant pour couvrir le prêt hypothécaire.

La SCHL a exigé que 35 des 48 logements de l'ensemble d'habitation soient préalablement vendus avant le début de la construction (y compris les sept logements vendus à la légion). De cette façon, le promoteur obtiendrait suffisamment de liquidités pour rembourser le prêt hypothécaire, qui selon les prévisions, devrait atteindre 255 230 $ pour les logements locatifs. Le financement décrit plus haut représente le scénario de la pire éventualité. Les loyers sur le marché pour l'ensemble d'habitation au complet étaient considérés comme suffisants pour couvrir les paiements hypothécaires, avec un coefficient de couverture de 1,0.

Incidence de l'abordabilité :

Comme la ville fournissait le terrain et que le paiement de la location était reporté (venant à échéance à la revente de chaque logement), le coût global de l'ensemble s'en est trouvé réduit, ce qui se reflétait le prix de vente des logements. Le prix de vente initial a été établi à 90 % de la valeur des logements sur le marché. Les propriétaires seront tenus de verser 15 % de leur mise de fonds à la revente à la Fondation Kamloops, fonds communautaire administré par la ville.

Les sept logements locatifs feront partie du pool municipal de logements abordables pour les personnes âgées.

Principales caractéristiques/innovations :

Le fait que la SCHL renonce à l'application des exigences normales relatives aux garanties constitue un assouplissement de ses critères de souscription.

Le contrat de location du terrain de la ville sur une période de 99 ans, conjugué au report des paiements pour la majeure partie de la valeur de ce contrat de location, constituait un élément primordial de l'aspect financier du projet. Une partie de cette somme sera récupérée par la Fondation, au moment où les logements seront revendus par leurs acheteurs originaux.

Personne-ressource :

Brian Ricketts, SCHL, Centre canadien du partenariat public-privé. Tél. : 613 748-2381.

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Terrain (location)	421 000 $
Immeubles et améliorations apportées à l'emplacement	2 931 686 $
Coûts accessoires	626 000 $
Total	**3 978 686 $**

Financement :			
Origine des fonds	**Taux**	**Conditions**	**Montant**
Mise de fonds en liquidités du promoteur			207 686 $
Paiement de la location différé			421 000 $
Prêt commercial	9,5 %	(à l'exclusion des frais d'assurance)	3 350 000 $
Total			3 978 686 $
Assurance hypothécaire			41 875 $
Total			**4 020 561 $**

Housing Opportunities Partnership Winnipeg, Manitoba

Aperçu :

Depuis peu, le *Housing Opportunities Partnership* (HOP) tâche d'imiter l'expérience aux États-Unis, en s'inspirant plus précisément du *Columbus Housing Partnership*. Considéré comme l'un des rares efforts déployés jusqu'à présent pour établir un partenariat de logement permanent au Canada, il permet d'examiner la possibilité de reproduire les approches adoptées aux États-Unis au Canada. L'initiative est dirigée par un partenariat de grande envergure dont les membres proviennent du secteur immobilier et du milieu des affaires et qui inclut les trois paliers de gouvernement. Les objectifs du HOP consistent à favoriser l'accession à la propriété tout en réalisant un programme de stabilisation et de remise en état des logements dans certains quartiers du centre ville. On a mis sur pied un fonds de prêt renouvelable avec les produits provenant des intérêts sur les dépôts dans les comptes immobiliers; à ce fonds s'ajouteront d'autres sommes provenant de demandes présentées à différents programmes gouvernementaux et obtenues par une campagne de levée de fonds.

Historique :

Bien que le centre ville de Winnipeg ne soit pas aussi défavorisé que bon nombre de centres villes aux États-Unis, il souffre de la pauvreté et des mauvaises conditions de logement, et il se caractérise par une proportion élevée de logements locatifs, une population instable et des problèmes de criminalité. En même temps, le prix des maisons de ce secteur était en général relativement bas, de sorte qu'elles se prêtaient bien à une initiative de logement abordable.

Les grands objectifs du *Housing Opportunity Partnership* sont triples. Le premier objectif consiste à revitaliser certains quartiers du centre ville en achetant des maisons délabrées, en les rénovant et en les vendant à des acheteurs d'une première maison. Pour atteindre cet objectif, on propose de s'engager directement à modifier l'aspect extérieur d'une rue et, au bout du compte, un quartier. Le deuxième objectif consiste à promouvoir l'accès à la propriété par le biais de séminaires sur l'achat d'une maison et de programmes éducatifs, de campagnes de publicité dans les médias insistant sur l'aspect abordable d'une propriété à Winnipeg. En faisant la promotion active de l'accession à la propriété en tant que partenariat, HOP croit qu'il peut être un catalyseur qui stimulera l'achat de maisons dans le centre ville de façon à ce que le nombre de maisons achetées dépasse celui dont HOP s'est porté acquéreur et qu'il a rénovées. Le troisième objectif consiste à devenir un modèle à suivre pour d'autres villes au Canada.

Cette initiative est motivée en partie par l'intérêt personnel éclairé du secteur immobilier. Les gens de ce secteur la considère comme l'occasion d'améliorer le centre ville tout en créant de nouveaux débouchées commerciaux (vente de maisons). L'initiative profite également à la ville dans la mesure où elle augmente la qualité et la valeur de certains quartiers et, par conséquent, l'assiette de l'impôt foncier. Les ménage à faible revenu et à revenu modeste en profitent aussi grâce aux possibilités d'accession à la propriété.

L'initiative a été favorisée par un groupe de courtiers en immeuble, de politiciens locaux et de gens d'affaires qui au cours d'une visite à Columbus en Ohio, ont été inspirés par un programme semblable en place là-bas. En se rendant compte qu'il était nécessaire de mettre en place un fonds de capitaux pour financer l'acquisition et la remise en état de logements, le partenariat a cherché et a réussi à faire modifier la loi pour avoir accès aux intérêts provenant des comptes en fiducie de type immobilier (dépôt d'acheteur). En 1997, ils ont obtenu 129 237 $ de cette façon et prévoient un flux de revenu semblable dans les années à venir. Auparavant, ces revenus d'intérêt étaient remis au Trésor en passant par la Commission des valeurs mobilières du Manitoba.

Promoteur/commanditaire :

Le *Home Opportunities Partnership* est une société sans but lucratif avec un conseil

d'administration composé de représentants du milieu des affaires et du secteur immobilier.

Autres partenaires/engagement financier :

Aucun.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Le HOP a présenté une demande de financement dans le cadre du *Winnipeg Development Agreement*, entente tripartite de 75 millions de dollars sur cinq ans, intervenue entre les gouvernements fédéral et provincial ainsi que la ville de Winnipeg. Elle comprend toute une gamme de programmes de développement économique et de diversification, dont l'un, qui est administré par Développement des ressources humaines du Canada, est un programme sur l'avoir propre destiné à faciliter l'accession à la propriété. Le HOP a obtenu une subvention totalisant 500 000 $ sur une période de trois ans de cette source, qui servira en partie à défrayer les coûts de la main-d'oeuvre. Ces fonds ne peuvent pas servir de mise de fonds pour l'achat de maisons. S'ils ne peuvent pas servir à financer l'acquisition de maisons, il n'en demeure pas moins qu'une fois l'avoir propre augmenté grâce aux travaux de rénovation, la mise de fonds accru réalisée à la revente à un acheteur d'une première maison peut servir à accroître le fonds commun en immobilisations.

Le Programme d'assurance-prêt pour accédants à la propriété de la SCHL donnera droit aux acheteurs de faire un versement initial minimal (5 %).

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le HOP a obtenu des fonds de la Commission des valeurs mobilières du Manitoba. Bien qu'on ait prévu au début des revenus annuels d'environ 125 000 $ de cette source, il se peut que cette somme soit ramenée à un montant variant entre 60 000 $ et 100 000 $ à cause des taux d'intérêt bas.

Regroupement :

Le HOP travaille à la mise en place d'un programme d'acquisition et de remise en état de logements pour l'achat d'immeubles qui existent déjà. Il se concentre sur un secteur en périphérie des quartiers les plus délabrés. On est d'avis qu'il y a de meilleures chances que l'entreprise soit couronnée de succès et que les nouveaux propriétaires soient davantage intéressés dans leur quartier que dans les quartiers voisins plus délabrés du centre ville. On travaille à la mise au point d'un processus de demande pour les acheteurs, destiné aux acheteurs d'une première maison. Le fonds de prêt renouvelable est capitalisé à partir des sources décrites plus haut et d'autres subventions et dons qui peuvent être obtenus.

HOP préparera des séminaires sur l'achat d'une maison et des programmes éducatifs destinés à aider les acheteurs d'une première maison à comprendre le processus et leurs obligations à titre de propriétaire.

On travaille à offrir la possibilité aux acheteurs de prendre part à la remise en état de logement en prévoyant qu'ils seront en mesure d'y ajouter une valeur suffisante pour générer une mise de fonds en travail équivalente à 2,5 % de la valeur. Cela représentera la moitié du versement initial de 5 %. Les 2,5 % qui restent doivent être fournis en liquidités. Les acheteurs doivent en être à l'achat de leur première maison (ils n'ont jamais été propriétaires d'une résidence principale au Canada au cours des cinq dernières années) et ils doivent respecter les conditions du prêteur et celles qui sont prévues dans la LNH pour le financement hypothécaire à 95 %.

Incidence sur l'abordabilité :

Les maisons qui existent dans le centre ville de Winnipeg peuvent être achetées et rénovées pour un montant variant entre 40 000 $ et 60 000 $. À un taux pour les prêts hypothécaires de 7,75 %, ce montant sera abordable pour un ménage dont le revenu varie entre 18 000 $ et 24 000 $.

Principales caractéristiques/innovations :

Il s'agit d'un exemple unique au Canada des efforts déployés pour imiter la pratique aux États-Unis consistant à mettre en place un partenariat de logement de grande envergure, avec un engagement marqué de la part du secteur privé.

Le fait qu'ils aient réussi à faire modifier la loi pour avoir accès à une source spécialisée de revenu pour le fonds renouvelable est également remarquable.

Personne-ressource :

Peter Squire, *Winnipeg Real Estate Board.*
Tél. : 204 786-8854.

Coûts et financement de la construction :

On prévoit que les maisons seront achetées et remises en état pour être revendues à un montant variant entre 40 000 $ et 60 000 $.

Financement permanent :

S.O.

Fonds d'investissement de Montréal, Montréal, Québec

Aperçu :

Établi en 1997, le Fonds d'investissement de Montréal (FIM) est sans doute le seul exemple au Canada d'investissement par le secteur privé dans la fourniture de logements abordables et la revitalisation de collectivités, et c'est certainement l'exemple le plus significatif à cet égard. Le FIM est axé sur l'acquisition et la remise en état d'immeubles existants dans des quartiers délabrés, dont les conditions sociales se dégradent.

Au cours de la première étape, les partenaires verseront une contribution de 5,05 millions de dollars en capital de risque, qui servira à l'achat et à la remise en état d'un objectif de 800 logements. Toujours en cours de formation, le FIM a comme objectif final de mettre au point un modèle réalisable qui utilisera des capitaux privés pour accélérer l'assainissement des quartiers et l'amélioration de leurs conditions sociales, pour créer de l'emploi dans le secteur de la rénovation et pour stimuler les investissements dans l'économie. Le FIM vise à aider des coopératives, des organismes sans but lucratif et des acheteurs individuels à acheter des immeubles qui existent déjà, tout en générant un rendement modeste sur les investissements pour les partenaires privés. Lorsque c'est possible, ils auront accès à des programmes publics, tels que ceux qui sont disponibles pour le financement de la remise en état de logements locatifs, de même qu'à des programmes de supplément au loyer.

Historique :

Le concept a vu le jour en 1993 à la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM). À ce moment-là, la SHDM administrait un programme dans le cadre duquel elle avait acheté et remis en état 3 500 logements sur une période de cinq ans. Ce programme faisait appel à des programme de rénovation et de logement sans but lucratif, provinciaux et surtout municipaux.

À la suite de la diminution du financement des programmes sans but lucratif survenue en 1993, la SHDM a exploré des façons de maintenir son approche, qui avait fait ses preuves. Robert Cohen, qui était le directeur général de la SHDM à l'époque, a utilisé les réseaux de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) et de *National Association of Housing and Development Officials* (NAHRO) pour étudier le modèle de partenariat aux États-Unis destiné à la production de logements abordables.

Phyllis Lambert (associée de la société de fiducie de la famille Bronfman, *Claridge Investments Inc.*), chef de file important dans les domaines de la rénovation urbaine et de l'architecture, faisait partie du conseil d'administration de la SHDM. Elle a accueilli avec enthousiasme l'idée de chercher des investissements privés pour maintenir en place ce type de projets de revitalisation de quartier et a saisi l'occasion que représentait la conférence sur l'avenir socio-économique du Québec, organisée en 1996 par le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, pour proposer le FIM.

À Montréal, le marché immobilier s'effondrait, la population du centre ville et l'assiette fiscale diminuaient. À ces facteurs s'ajoutait le besoin persistant de logements abordables, la saisie d'un certain nombre d'immeubles de rapport et le marasme du secteur de la construction, ce qui contribuait à créer une situation où l'idée d'un fonds d'investissement a été bien accueillie. Certains syndicats et le milieu des affaires avaient tout intérêt à stimuler l'économie municipale et à investir dans des quartiers délabrés dans le but de préserver des emplois et des investissements.

Promoteur/commanditaire :

Le FIM a été établi en tant que partenariat limité en mai 1997. Le promoteur et le commanditaire du partenariat était Phyllis Lambert, qui préside le partenaire général. Par l'entremise de la société de fiducie de sa famille (*Claridge Investments*), M^me^ Lambert a également investi dans le partenariat.

Autres partenaires/engagement financier :

Les partenaires limités qui se sont engagés dans la première étape sont les suivants :

- une fédération de coopératives de crédit, la Fédération des Caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec (1,25 million de dollars);
- une caisse de retraite, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (2,5 millions de dollars);
- deux banques commerciales, la Banque Royale et la Banque Nationale du Canada (400 000 $ chacune);
- l'une des principales entreprises de services publics au Québec, Hydro Québec (400 000 $);
- l'investissement de 100 000 $ de Claridge a porté le montant total des investissements privés à 5,05 millions de dollars.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Le FIM profitera de programmes existants de remise en état et de supplément au loyer mis à la disposition du secteur privé, administrés par la province en collaboration avec la ville de Montréal. Dans le cadre du programme de rénovations, des propriétaires privés peuvent avoir droit à des subventions couvrant 50 % du coût de la remise en état.

Regroupement :

Les 5 millions de dollars levés par l'entremise du FIM serviront à obtenir encore 15 millions de dollars de financement privé, ce qui portera le total à 20 millions de dollars, qui serviront à financer l'acquisition et la rénovation d'immeubles existants. Le FIM aidera des coopératives et des associations communautaires sans but lucratif à acheter et à remettre en état des immeubles existants, dont le prix est dans bien des cas relativement bas. Le fonds offrira des prêts hypothécaires de deuxième rang pour couvrir l'écart une fois les prêts hypothécaires de premier rang consentis par des prêteurs commerciaux privés. Il s'agira de prêts capitalisés à l'échéance, sur une période de dix ans, entièrement remboursables à échéance (à partir de ce moment-là, les rentrées de fonds des ensembles d'habitation devraient assurer le refinancement).

La collaboration du FIM avec des organismes communautaires sans but lucratif, alliée à l'assurance hypothécaire de la SCHL, aidera à garantir les prêts hypothécaires de premier rang.

Il est prévu que les travaux de remise en état seront modestes afin qu'on puisse maintenir l'abordabilité à long terme des logements. Compte tenu du prix d'achat bas et de l'envergure modeste des travaux de remise en état (le coût total prévu une fois la remise en état terminé est de 25 000 $ par logement), on prévoit que, même si les loyers du marché sont relativement abordables, ces ensembles d'habitation généreront une rentrée de fonds réduite, qui donnera un rendement sur les investissements (celui-ci atteindra environ 8 % sur les prêts hypothécaires de deuxième rang consentis par le FIM).

Le cas échéant, certains immeubles seront mis en vente : ils seront destinés à des acheteurs, essentiellement dans le cadre d'un programme pour les acheteurs d'une première maison abordable. Le FIM entend concevoir des programmes éducatifs à l'intention des acheteurs de maisons pour leur faciliter l'accession à la propriété.

La majeure partie des logements sera achetée par des associations communautaires sans but lucratif et des coopératives formées de résidents.

Les investisseurs privés sont motivées par un rendement intéressant de leur investissement par le désir de stimuler la reprise économique grâce à des investissements communautaires ciblés. Les prêteurs privés auront la possibilité de prendre part à de nouveaux débouchés commerciaux relativement garantis (prêts hypothécaires de

premier rang consentis à des taux égaux à ceux en vigueur sur le marché) tout en souscrivant à la revitalisation de quartiers constitués de ménages à faible revenu.

Incidence sur l'abordabilité :

Le montant auquel les immeubles seront loués sera égal à celui des loyers en vigueur sur le marché, qui sont relativement bas en général au Québec. Ainsi, un logement avec deux chambres peut se louer environ 400 $.

On prévoit que l'abordabilité pour les ménages à faible revenu sera facilitée par l'accès à des suppléments au loyer existants, découlant d'engagements pris auparavant dans le cadre du programme fédéral-provincial de supplément au loyer à frais partagés.

Principales caractéristiques/innovations :

Il s'agit de la première initiative au Canada destinée à encourager l'investissement privé à grande échelle dans une approche axée sur les partenariats communautaires.

L'initiative est perçue comme un projet qui profite à la communauté des prêteurs en stabilisant les collectivités en déclin; elle profite aux secteurs de la construction et aux syndicats en générant des emplois dans le domaine de la rénovation (on prévoit des investissements de 20 millions de dollars qui créeront près de 200 emplois par année), et elle contribuera à l'amélioration et à la conservation du parc de logements abordables. Les résidents et les associations communautaires seront mobilisées pour préserver le parc de logements abordables, qui se trouve dans les mains de coopératives sans but lucratif ou d'associations de résidents, ou encore, dans certains cas, de propriétaires-occupants.

Personne-ressource :

Robert Cohen . Tél. : 514 484-1405;
c. élec. : email: chaltfim@netrover.com.

Coûts et financement de la construction :

Jusqu'à aujourd'hui, le FIM n'a pas encore effectué d'achat ni réalisé de travaux de remise en état. L'analyse initiale des débouchés offerts par le marché permet de dégager le modèle général suivant :

Coûts et financement de la construction :

Utilisation des fonds	Total
Achat	11 000 $
Immeubles et améliorations	9 000 $
Coûts accessoires	5 000 $
Total	**25 000 $**

Financement permanent :

Origine des fonds	Taux	Conditions	Montant
Prêteur hypothécaire privé	Taux du marché	Prêt hypothécaire de premier rang assuré par la SCHL, sur une période de cinq ans, amortissement sur 25 ans.	Environ 75 % des coûts.
FIM	8 %	Prêt hypothécaire de deuxième rang, capitalisé à l'échéance, sur une période de 10 ans, remboursable à l'échéance.	Environ 25 % des coûts.

Projet pilote de la revitalisation du quartier Hochelaga-Maisonneuve, Montréal, Québec

Aperçu :

Le Collectif en aménagement Hochelaga-Maisonneuve (CAUHM), créé en 1983, constitue un consortium de gens et de groupes communautaires sans but lucratif de la collectivité, engagés dans le développement socio-économique du quartier Hochelaga-Maisonneuve. Sa mission consiste à améliorer la qualité de vie dans ce quartier en faisant appel à la participation de la population locale.

Grâce à la collaboration de différents partenaires municipaux et régionaux, le CAUHM joue un rôle prépondérant dans les efforts de revitalisation déployés dans le quartier et a reçu comme mandat, de la part du service de l'habitation de Montréal, d'aider à réaliser son programme de revitalisation des quartiers centraux dans Hochelaga-Maisonneuve. Actuellement, le groupe a pignon sur rue dans l'une des principales artères commerciales du secteur.

Historique :

Le programme de revitalisation des quartiers centraux a été lancé par le gouvernement du Québec à la fin de 1995. Il offre des fonds de jumelage aux municipalités qui respectent certains critères (établis en fonction de l'âge et de la qualité du parc de logements, du nombre de ménages locataires à faible revenu). Le programme, qui vise les quartiers les plus défavorisés, accorde aux municipalités toute la latitude nécessaire pour définir leurs propres programmes, de sorte que chaque municipalité qui choisit d'y prendre part a la possibilité de concevoir un programme sur mesure capable de répondre à ses besoins bien précis.

Le programme de la ville de Montréal a été adopté par le conseil municipal en avril 1996 avec un budget de 40,2 millions de dollars sur une période de deux ans fourni, en parts égales, par Montréal et la province de Québec. La ville a choisi de viser cinq quartiers défavorisés, notamment Hochelaga-Maisonneuve. Les subventions sont accordées pour différents types de projets, tous à caractère privé, y compris la rénovation d'immeubles d'habitation, la remise en état d'immeubles condamnés ou vides et la construction de logements neufs sur des terrains vagues.

Les principaux objectifs du programme de la ville de Montréal sont les suivants :

- concentrer les investissements et les efforts dans un nombre limité de quartiers;
- améliorer la qualité de la vie;
- stabiliser et reconstituer le profil socio-économique de ces quartiers, notamment en augmentant le nombre de propriétaires;
- consolider l'assiette fiscale de la ville;
- stimuler les interventions d'autres partenaires, notamment des groupes communautaires et d'autres services municipaux.

Hochelaga-Maisonneuve est un quartier traditionnellement francophone, dont les habitants appartiennent à la classe ouvrière et qui est actuellement l'un des secteurs les plus défavorisés de la ville. Il se caractérise par un taux de chômage élevé (estimé à 26 %), par une population qui ne cesse de diminuer depuis les 30 dernières années, des locataires à faible revenu (88 % des ménages) et un marché immobilier qui s'est effondré (taux d'inoccupation élevé dans les immeubles d'habitation, nombre considérable d'immeubles repris, plus de 70 immeubles abandonnés ou vides).

Dans le cadre du programme de revitalisation, la ville a mis en oeuvre un projet pilote dans ce quartier en passant un marché avec le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve. Son mandat consiste à stimuler les efforts de revitalisation dans ce secteur.

Promoteur/commanditaire :

Depuis de nombreuses années, la ville de Montréal exerce des pressions auprès du gouvernement provincial pour que celui-ci reconnaisse, par le biais de ses politiques et de ses programmes, le rôle joué par Montréal, son caractère particulier en tant que noyau urbain, de même que les caractéristiques de son parc de logements. En même temps, différents groupes du quartier Hochelaga-Maisonneuve ont eux-mêmes exercé des pressions aux niveaux provincial et municipal pour la mise en oeuvre d'un programme de revitalisation orienté précisément vers les besoins de leur collectivité.

C'est à la suite de l'adoption du programme de revitalisation des quartiers centraux que le projet pilote a été mis en oeuvre dans Hochelaga-Maisonneuve.

Autres partenaires/engagement financier :

Voici le soutien financier que le collectif en aménagement urbain a reçu :

- Montréal, service de l'habitation, marché de 156 000 $ pour des services offerts à l'étape I du programme, auquel s'ajoutera un autre marché au cours des étapes ultérieures;
- la Fondation de la famille Samuel et Saidye Bronfman, subvention de 25 000 $ par année sur une période de deux ans;
- le ministère des Affaires municipales du Québec, subvention forfaitaire de 50 000 $;
- la Société canadienne d'hypothèques et de logement subvention de 10 000 $ versée par le programme Abordabilité et choix toujours (ACT).

La CAUHM reçoit également un appui non financier de ses principaux partenaires, qui comprennent le CSLC d'Hochelaga-Maisonneuve (centre local de services communautaires), le groupe local de ressources en matière de logement, Bâtir son quartier, la section locale de la chambre de commerce et la Société municipale de développement économique.

Programmes de financement public auxquels on a eu accès :

Le catalyseur de ce projet pilote était la création, par le gouvernement provincial (plus précisément la Société d'habitation du Québec), et l'adoption ultérieure, par Montréal, du programme de revitalisation des quartiers centraux. L'étape I (avril 1996 - décembre 1997) du programme disposait en tout d'un budget de 40,2 millions de dollars; le Québec a annoncé que le programme doit se poursuivre au cours des cinq prochaines années. Le budget total de Montréal pour 1998 sera de 15,6 millions de dollars.

On dispose également d'autres fonds publics par l'intermédiaire du programme Accès-logis, qui offre des fonds pour l'achat et la rénovation de coopératives et de logements sans but lucratif. Ce programme est financé essentiellement par le gouvernement provincial et l'administration municipale.

Regroupement :

Le budget du programme est réparti en parts égales entre la province, la municipalité et des propriétaires, qui à quelques exceptions près, sont tenus de verser une contribution minimale correspondant au tiers du coût des travaux entrepris. Les projets portant sur des immeubles abandonnés ou vides, de même que certains propriétaires qui entendent s'installer dans l'un des logements rénovés et certains groupes sans but lucratif, se sont vus attribuer des subventions plus généreuses.

Pour être admissibles à une subvention à la rénovation, il faut que les immeubles aient besoin de réparation d'au moins un défaut majeur dans l'un des cinq principaux éléments (la structure, le système électrique, la plomberie, le système de chauffage ou la protection contre l'incendie), et que le coût moyen des travaux de rénovations soit égal à au moins 10 000 $ par logement.

Les subventions pour le recyclage d'immeubles autres que des immeubles d'habitation de même que pour la construction de nouveaux logements sont attribuées sous la forme de montants forfaitaires.

Dans l'ensemble de la ville, l'étape I du programme a permis de rénover environ 4 200 logements, de recycler plus de 20 immeubles abandonnés, qui comprennent actuellement 550 logements, et de construire 840 logements neufs sur des terrains vacants. Plus de 200 immeubles abandonnés ou vides sont maintenant remis en état; de ce nombre, 40 se trouvent dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve.

Incidence sur l'abordabilité :

Le quartier Hochelaga-Maisonneuve se distingue, entre autres, par le nombre peu élevé de propriétaires résidents (inférieur à 10 % dans certains secteurs). L'un des objectifs du programme de revitalisation consiste à augmenter le nombre de propriétaires (et de propriétaires résidents) dans le quartier, notamment en attirant les ménages à faible revenu et à revenu moyen. Au cours de l'étape I, on a réussi à atteindre cet objectif, ce qui s'est traduit par la hausse du nombre de propriétaires dans tous les quartiers cibles, notamment Hochelaga-Maisonneuve. Plus de 41,5 % des logements subventionnés seront occupés par leur propriétaire.

Dans le cas des ménages à faible revenu et à revenu moyen, l'option d'achat de logements, qui de logements locatifs sont devenus des logements à vendre, peut être particulièrement avantageuse. L'une des stratégies poursuivies par le Collectif en aménagement consiste à mousser l'intérêt pour ce type de propriété et à informer les promoteurs et les locataires des avantages qu'elle comporte. Nous prévoyons que la mise en oeuvre de cette stratégie permettra d'obtenir des résultats probants au cours de la deuxième étape du programme et des étapes ultérieures.

Principales caractéristiques/innovations :

L'une des principales caractéristiques du programme réside dans le volume d'investissements créé, attribuable aux subventions accordées au début. On estime qu'au cours de l'étape I, le budget original de 40,2 millions de dollars générera plus de 156 millions de dollars en retombées économiques, dont plus de 70 % proviendront du secteur privé.

En outre, bien que l'argent alloué conformément au programme de revitalisation des quartiers centraux ait été orienté essentiellement vers la rénovation et la remise en état du parc de logements existants et vers la construction de logements neufs, on espère qu'elle servira de catalyseur pour d'autres efforts de revitalisation dans les quartiers visés. Ce genre d'efforts de revitalisation prend souvent naissance dans la collectivité, d'où la décision prise par la ville de financer des groupes communautaires dans le cadre du projet pilote.

Le CAUHM, par l'entremise de ses différents partenaires, dispose d'un réseau étendu dans la collectivité et possède une connaissance approfondie du quartier, qui constitue une ressource inégalée.

On procédera à l'évaluation de l'initiative, une première pour la ville, afin de déterminer s'il y a lieu de la mettre en oeuvre dans d'autres secteurs.

Personne-ressource :

Martin Wexler, Service de l'habitation, Ville de Montréal. Tél. : 514 872-8237.
C. élec. : mwexler@pe2.ville.montreal.qc.ca.

Coûts et financement de la construction :

S.O.

Financement permanent :

S.O.